



GESTION MUNICIPALE VS. GESTION ETATIQUE DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE SAO PAULO : ACTEURS, TERRITOIRES ET REGULATION

Marcelo Coutinho Vargas

► To cite this version:

Marcelo Coutinho Vargas. GESTION MUNICIPALE VS. GESTION ETATIQUE DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE SAO PAULO : ACTEURS, TERRITOIRES ET REGULATION. Sciences de l'Homme et Société. Université Paris XII Val de Marne, 1996. Français. NNT : . tel-00345073

HAL Id: tel-00345073

<https://theses.hal.science/tel-00345073>

Submitted on 8 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BIBLIOTECA
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS AMBIENTAIS
CAIXA POSTAL 1170 - UNICAMP
CEP 13081 - CAMPINAS - SP.
FONE (0192) 39-6151

Thèse 96546

GESTION MUNICIPALE VS. GESTION ETATIQUE
DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT
DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE SAO PAULO:
acteurs, territoires et régulation

Juin 1996

Marcelo Coutinho VARGAS

THESE

réalisée au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés
soutenue à l'Université de Paris XII - Val de Marne
Institut d'Urbanisme de Paris

pour l'obtention du Doctorat nouveau régime
spécialité pluridisciplinaire mention "Urbanisme-Aménagement"

sous la direction de Henri COING

Membres du Jury:

Mme.Hélène RIVIERE d'ARC
M. Bernard BARRAQUÉ
M. Robert CABANES
M. Henri COING

Directeur de Recherche au CNRS
Chargé de Recherche au CNRS
Directeur de Recherche à l'ORSTOM
Professeur à l'Université de Paris XII

à Cássia, mon épouse, qui a patiemment accompagné le développement de ce travail depuis son démarrage jusqu'à son plein achèvement, sachant le respecter et m'apporter le soutien moral et affectif dont j'ai eu besoin pendant les moments de doute et d'incertitude affrontés au cours de son élaboration ;

à Maria Helena, ma mère, qui m'a transmis son intérêt pour la langue et la culture françaises, et dont l'appui ne m'a jamais manqué au cours des circonstances difficiles que j'ai dû passer au long du doctorat;

à Rodrigo, mon fils, qui va peut-être trouver ici dans l'avenir un exemple de persévérance à suivre lors de la poursuite de ses propres objectifs de plus longue haleine.

"Se tratti di acqua, anteponi l'esperienza alla teoría "

Leonardo Da Vinci

"Mentira de agua, e matar a sede..."(Vital Farias)

["Le mensonge de l'eau : qu'elle puisse brancher la soif "]

Le faible vainc le fort, le souple vainc le dur,

Voie et vertu de l'eau. (Lao-Tseu, Tao to King. LXXVUI)

REMERCIEMENTS

Cette thèse ne serait jamais arrivée à son terme sans l'aimable collaboration et l'appui de nombreuses personnes et institutions, auxquelles je présente ici l'expression de ma sincère gratitude.

Je remercie, en premier lieu, le directeur de recherche de la thèse, prof. Henri COING, dont les remarques méthodologiques, les suggestions, les critiques et les commentaires ont contribué énormément aux résultats de mon travail.

Je dois également des remerciements spéciaux aux ingénieurs sanitaires Eduardo YASSUDA et Rodolfo COSTA E SILVA, qui ont gentiment partagé avec moi un peu de leur vaste connaissance et de leur longue expérience professionnelle dans le domaine de l'assainissement de base au Brésil. Aussi enrichissants que mes recherches bibliographiques, mes entretiens avec ces deux personnages ont beaucoup contribué à former dans mon esprit une vision générale de l'évolution historique du secteur dans mon pays, spécialement dans l'État de Sao Paulo.

Le développement des études de cas doit beaucoup à l'amabilité de trois interlocuteurs très actifs dans le champ de la gestion municipale de l'eau et des égouts au Brésil, que j'ai eu la chance de rencontrer à plusieurs reprises, chacun d'entre eux ayant porté plus d'une casquette au cours des mes recherches. Il s'agit de messieurs Marcos MONTENEGRO, João B. PEIXOTO et Heraldo MARCON, auxquels je suis doublement reconnaissant de m'avoir gentiment confié leurs témoignages et une documentation très utile.

Je tiens encore à remercier toutes les personnes qui m'ont accordé des entretiens, ou bien fourni des informations et des données précieuses lors de mes enquêtes de terrain. La liste complète des "collaborateurs" que j'ai eu pendant cette phase essentielle de la recherche comportant près d'une trentaine de personnes (v. "Interviewés" dans les annexes), je m'excuse de ne pas mentionner ici la contribution spécifique de chacun. Qu'ils soient tous remerciés indistinctement, dirigeants, cadres et les employés de la

SABESP, du SEMASA, de la SANED, du DAEE, de la FUNDAP, et encore, fonctionnaires de plusieurs départements des mairies de Santo André et Diadema.

Par ailleurs, il me faut rajouter des remerciements chaleureux à deux personnes qui m'ont beaucoup aidé à me situer dans mon champ de recherche au Brésil: d'une part, Mme. Regina PACHECO, professeur de gestion publique à São Paulo qui m'a aidé à contacter plusieurs de mes interlocuteurs; d'autre part, le prof. Daniel HOGAN, coordinateur du Centre d'études et de recherches environnementales de l'Université de Campinas (NEPAM/UNICAMP), où j'ai été très aimablement accueilli et appuyé après la fin de mon séjour d'études doctorales en France. Cela m'a permis de bénéficier d'une ambiance intellectuelle nouvelle et féconde où j'ai pu discuter et travailler sur ma thèse.

Je remercie également Salvador CARPI Jr. et m'a belle-soeur Miriam VARGAS, qui ont dessiné les cartes les plus belles et les plus achevées de la thèse.

En ce qui concerne la période de mon séjour d'études et de recherches doctorales dans l'Hexagone, je dois des remerciements spéciaux à mes amis Yara et Laurent PELLICER, qui m'ont chaleureusement hébergé chez eux, et m'ont également appuyé dans toutes les démarches concernant mon installation initiale à Paris. Je suis très reconnaissant aussi de l'appui financier que j'ai reçu de la CAPES et des merveilleuses conditions de travail que j'ai eu auprès du LATTIS, où j'ai été accueilli dans une ambiance amicale et fortement encourageante du point de vue intellectuel. Je remercie particulièrement les amis que j'y ai retrouvés, Dominique THEILE, Hervé PAUCHARD, et Bernard de GOUVELLO, de m'avoir apporté de nombreux coups de main dans le travail et dans la vie quotidienne à Paris, ainsi que de m'avoir appris divers aspects et plusieurs expressions de la langue et de la culture françaises. Je ne saurais ici manquer de remercier également les collègues Antoine BEYER, Edith FLORET-MIGUET, Sophie CAMBON et Jean-Marc BERLAND, ainsi que le personnel administratif du laboratoire, qui m'ont beaucoup aidé dans les démarches de la dernière ligne droite vers la soutenance.

Finalement, je remercie tous les membres du jury de leurs critiques et de leurs commentaires, qui m'ont permis de mieux apprécier la valeur ajoutée de mon travail.

INTRODUCTION

Une analyse comparative des deux principaux modes de gestion qui polarisent l'organisation institutionnelle des services d'eau potable et d'assainissement au Brésil depuis le début des années 70, cherchant à comprendre leurs différentes logiques de fonctionnement et de régulation, leurs contraintes et leurs effets contraignants respectifs tels qu'ils se manifestent sur le terrain municipal: voilà, en bref, l'objet de cette thèse. Réfléchissant sur ce sujet à partir d'une approche comparative fondée sur deux études de cas, plus une recherche bibliographique sur la formation du champ socio-institutionnel de ces services dans le contexte brésilien, nous cherchons à apporter de nouveaux éléments d'analyse et d'interprétation aux débats théoriques concernant le rôle des modes de gestion dans le management et la régulation des services urbains (en général), ainsi qu'une contribution utile aux débats sociaux sur la réorganisation de l'ensemble de la politique sectorielle touchant ce domaine qui se trouvent à l'ordre du jour dans le pays aujourd'hui.

Les visées plus théoriques de cette thèse cherchent à approfondir la discussion scientifique sur l'analyse comparative des modes de gestion des services urbains, laquelle se trouve normalement réduite à une évaluation plus ou moins tendancieuse de leurs performances suivant le rapport qualité/prix des services. Les réflexions développées ici devront montrer que nous ne pouvons pas définir un mode de gestion de manière abstraite ou formelle, puisque cette catégorie d'analyse des services urbains reflète toujours les rapports sociaux historiquement constitués entre les principaux acteurs sociaux impliqués dans ce domaine: l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé et les usagers. Ce n'est pas du tout différent pour les modes de gestion de l'eau et de l'assainissement que l'on retrouve au Brésil et dont la confrontation sur l'arène municipale fait l'objet de cette thèse: la "gestion municipale" et la "gestion étatique".

Formellement, nous pouvons assimiler les derniers aux notions de "gestion directe" et "gestion déléguée" du droit administratif français: la municipalité étant l'autorité organisatrice des services, elle peut prendre leur gestion à sa charge, les organisant dans un type particulier de régie ou, au contraire, les confier à une

compagnie concessionnaire moyennant la signature d'un contrat de concession (il n'y a pas d'autre modalité de gestion déléguée proprement dite au Brésil). Cependant, un tel rapprochement ne s'avère plus pertinent si nous considérons le contenu historique et social de la délégation dans les deux pays.

Dans le cadre de ce que nous appelons la "gestion étatique", qui se développe au Brésil à partir du lancement du Plan national d'assainissement de base par le gouvernement fédéral en 1971 (ledit PLAN AS A), la compagnie concessionnaire des services d'eau et/ou d'égouts est toujours une entreprise publique de droit privée appartenant à l'État-fédéré où se situe la municipalité concédante¹. Contrairement à la situation française, la concession au privé s'avère ici pratiquement inexistante dans ce domaine, de sorte que le "marché" des services n'est pas dominé par la concurrence entre des oligopoles privés, mais plutôt par des monopoles publics "régionaux" qui semblent trop faiblement régulés. En fait, les rapports entre le pouvoir concédant et la compagnie concessionnaire sont également loin d'être semblables. Comme nous allons le voir, les contrats de concession signés dans le cadre du PLANASA (dont la plupart reste toujours en vigueur) suivent un modèle qui reflète un **rapport de forces** très inégal entre les parties contractantes: il n'ont rien à voir avec les rapports contractuels équilibrés qui s'établissent en France entre l'autorité organisatrice et l'exploitant des services, celui-ci devant observer des obligations bien précises fixées dans un cahier des charges minutieux. En lisant les contrats de concession passés au cours de la période autoritaire, nous pouvons constater que les municipalités concédantes ont dû renoncer à beaucoup de leurs prérogatives de pouvoir concédant (notamment en matière tarifaire) afin de pouvoir bénéficier d'investissements abondants relevant du système national alors mis en place pour le financement du secteur. La gestion municipale elle-même a dû passer par un processus de redéfinition, puisque les municipalités ayant refusé

¹ L'usage de l'adjectif français "étatique" s'avère problématique ici, dans la mesure où en France il renvoie normalement à l'État (par opposition aux collectivités locales), alors qu'au Brésil ont fait plutôt référence au niveau de gouvernement relevant des États-fédérés, qui se distingue des niveaux fédéral et municipal. Cette ambiguïté en fait une traduction contradictoirement appropriée de l'adjectif portugais "*estadual*" (qui veut dire relatif à l'État-fédéré), dans la mesure où la "gestion étatique" de l'assainissement de base née avec le PLANASA dérive effectivement d'une politique fédérale relayée par les États-fédérés (comme nous allons le voir de manière plus détaillée au chapitre III).

d'adhérer au PLANAS A par le biais de la concession de leurs services d'eau et/ou d'égouts aux compagnies concessionnaires des États-fédérés ont été "automatiquement" exclues du système national de financement.

Ainsi, sous l'emprise des pressions politiques et financières du gouvernement fédéral et de celui des États-fédérés, l'implantation et l'expansion du PLANASA engendrent une forte polarisation du mode d'organisation des services d'eau et d'égouts au Brésil, au sein duquel la gestion étatique passe à occuper une position nettement dominante aussi bien en termes de volume d'investissements, qu'en matière de population et en nombre de municipalités desservies. Elle devient également le pôle dominant au niveau des études et des recherches consacrées à la gestion de l'eau et de l'assainissement au Brésil, lesquelles se focalisent toujours sur le PLANASA, sa performance globale et sa crise, alors que ce qui a été fait avant ou ce qui se fait aujourd'hui dans le cadre de la gestion municipale reste très mal connu, voire complètement ignoré. Or, si nous pouvons dire que celle-ci occupe une position de pôle dominé dans le "modèle brésilien" d'organisation du secteur, nous ne pouvons pas affirmer pour autant que la qualité des services gérés directement par les municipalités est généralement inférieure à celle des services concédés aux compagnies des États-fédérés: la plupart des municipalités non concédantes se concentre nettement dans la région *Sudeste*, la plus riche et dynamique du pays; comme il s'agit le plus souvent des villes de grande ou de moyenne taille, dotées d'une économie puissante, elles ont eu les moyens de résister au PLANASA, ayant su normalement trouver de solutions techniques et financières alternatives pour développer et maintenir leurs services depuis.

Dans le contexte social que nous venons de décrire, l'analyse comparative qui sera développée ici cherche à mieux comprendre le fonctionnement réel, les atouts et les contraintes de la gestion municipale et de la gestion étatique sur l'arène municipale, visant à contribuer à l'avancement des débats actuellement en cours au Brésil sur la décentralisation, la "municipalisation", la "privatisation" et la formulation d'une nouvelle politique nationale pour les services d'eau et d'égouts. Pour mieux comprendre

cette visée, il nous faut dire quelques mots sur notre méthodologie de recherche, dont les aspects centraux et les détails seront discutés dans la première partie de la thèse. Commençons par examiner quelle est sa question centrale et quels sont les sous-questions qui l'accompagnent et la complètent.

Dans les circonstances historico-sociales brésiliennes, la question centrale à formuler sur l'analyse comparative des deux modes de gestion existant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement n'est pas tout à fait celle de savoir quels avantages et quels inconvénients les municipalités peuvent attendre du "choix" de l'un ou de l'autre. Les possibilités de choix s'avèrent beaucoup plus restreintes et les conditionnements socio-économiques et institutionnels beaucoup plus contraignants qu'en France. La question centrale qui se pose ici est plutôt celle d'analyser et de comparer la capacité des deux modes de gestion confrontés à répondre de manière plus ou moins satisfaisante aux "besoins" techniques, financiers, administratifs et sociaux des municipalités par rapport aux services. Autrement dit, il s'agit de savoir lequel s'en sort mieux sur le terrain municipal, en essayant de comprendre le comment et le pourquoi des résultats observés. Si nous retrouvons implicitement dans cette formulation la question du "choix" du mode de gestion, nous évitons toutefois de la poser de manière trop abstraite et simplifiée, puisque son analyse exige une réflexion plus fine sur les contraintes spécifiques qui conditionnent les décisions prises à cet égard dans chaque situation locale et/ou régionale.

Ainsi formulée, notre question centrale confère à cette thèse deux traits originaux par rapport aux recherches qui l'ont précédées dans ce domaine: 1) au contraire de l'approche la plus courante dans la littérature scientifique portant sur l'organisation sectorielle issue du PLANASA, notre démarche n'analyse pas la "gestion étatique" uniquement du point de vue de la performance globale du système, car nous avons également le souci d'examiner son mode de fonctionnement réel sur le terrain municipal à partir d'une étude de cas située dans une municipalité concédante de la région métropolitaine de Sao Paulo (RMSP); 2) nous prenons au sérieux la dimension comparative de cette démarche, en développant également une étude de cas de la

gestion municipale dans une municipalité située dans la même région et dans le même bassin hydrographique de la première afin de pouvoir confronter la capacité de management et la capacité de régulation des services des deux modes de gestion dans des circonstances géographiquement comparables.

Comme nous allons le voir de manière plus détaillée au chapitre H, notre choix des municipalités qui font l'objet de nos études de cas a été guidé tant par des principes méthodologiques élémentaires (visant à assurer que la comparaison entre gestion municipale et gestion étatique des services porte sur des municipalités effectivement comparables en matière de taille et de caractéristiques géo-économiques), tantôt par des problèmes théorico-méthodologiques plus complexes qui renvoient à des ramifications de notre question centrale. En fait, le terrain constitué par les municipalités étudiées ne doit pas être envisagé uniquement comme le *locus* de la recherche empirique entreprise ici, car il constitue aussi une spécification de notre objet d'analyse.

Ainsi, la démarche consistant à focaliser notre analyse comparative sur l'arène municipale" ne reflète pas uniquement la poursuite d'une approche quasiment inexplorée des deux modes de gestion, car elle dérive également d'une prise en compte de l'encadrement politico-institutionnel des services urbains au Brésil: s'agissant de la collectivité territoriale de base du pays, la municipalité constitue juridiquement l'autorité organisatrice et le pouvoir concédant de la plupart des services publics d'infrastructure; elle est aussi la sphère de gouvernement qui dispose du pouvoir de police sur l'usage du sol urbain et qui planifie l'occupation de l'ensemble du territoire sur sa juridiction. Dans ce contexte, une telle démarche permet de compléter notre question centrale, y rajoutant une sous-question importante: Lequel parmi les deux modes de gestion analysés permet de mieux articuler de manière plus ou moins planifiée et efficace les interactions socio-spatiales et les interdépendances entre l'eau, l'assainissement et toutes les autres infrastructures et services urbains au sein du territoire municipal? La même sous-question peut être posée de manière différente: Lequel d'entre eux permet de réduire davantage les problèmes qui résultent du manque de coordination entre les actions relevant de chaque secteur dans le cadre municipal?

Ensuite, nous avons décidé d'assumer la complexité de notre problématique, en faisant reposer le choix de nos terrains d'étude sur deux municipalités inscrites dans le tissu d'une agglomération métropolitaine. Cela devrait permettre d'enrichir notre analyse comparative, en reliant la notion de **mode de gestion** à celle d'**échelle technique de gestion** des services. Il s'agit de deux notions indépendantes, dans la mesure où la plupart des villes de la RMSP, qu'il s'agisse des municipalités concédantes ou non, ont leurs réseaux intégrés dans des dispositifs supramunicipaux tant de production et d'adduction d'eau potable, que de collecte, d'interception, de transport et d'épuration des eaux usées, tous les maillons des services organisés à l'échelle métropolitaine étant pris en charge et gérés par la compagnie d'eau et d'assainissement de l'État de São Paulo (SABESP). Nous pouvons, néanmoins, rapporter les deux notions dans ce contexte, en faisant l'hypothèse selon laquelle chacun de nos modes de gestion implique une forme particulière d'articulation entre les réseaux municipaux et le dispositif d'échelle métropolitaine, de même qu'une certaine configuration des tensions issues de la différenciation progressive qui s'établit entre le "territoire institutionnel" et le "territoire fonctionnel" des services. Ainsi, la prise en compte de l'intégration des réseaux d'eau et d'égouts des deux municipalités étudiées dans des dispositifs techniques supramunicipaux nous conduit à une autre sous-question qui constitue un élargissement et une ramification importante de notre question centrale: Lequel parmi les deux modes de gestion comparés favorise une meilleure articulation entre les réseaux municipaux et les dits "systèmes métropolitains intégrés" d'eau et d'égouts?

Toutefois, la question de l'insertion des municipalités étudiées dans le tissu urbain d'une agglomération métropolitaine et l'intégration de leurs services dans des dispositifs techniques supramunicipaux n'étaient pas sans conséquences sur notre méthode initiale, puisqu'elles soulevaient de nouvelles interrogations à l'égard de notre analyse comparative et de son encadrement dans une recherche de terrain: Jusqu'à quel point l'insertion des services d'eau et d'égouts d'une municipalité non concédante de la RMSP dans des systèmes métropolitains intégrés affecte l'autonomie et l'indépendance

de la gestion municipale? Peut-on dire que cette situation réduit la différenciation qui s'établit entre celle-ci et la gestion étatique en tant que deux formes socio-institutionnelles distinctes de prise en charge et de régulation des services?

Dans le projet original de la thèse, ces dernières questions nous avaient conduit à fixer à quatre le nombre de municipalités dont les services allaient faire l'objet de notre analyse comparative, suivant une matrice composé de deux paires de communes croisant l'opposition des modes de gestion (une municipalité concédante et une municipalité non concédante) et la similitude de "situation urbaine" (un couple situé dans une même vallée de la RMSP et l'autre constitué par des villes dont le tissu urbain et les services ne font partie d'aucune agglomération d'échelle inter ou supramunicipale, mais qui appartiennent à un même bassin hydrographique situé hors du Grand São Paulo).

Or, les réalités observées et les difficultés constatées au cours de la recherche nous ont convaincu de la nécessité et de la possibilité de réduire nos ambitions en matière d'investigation empirique sans pour autant sacrifier la portée et la pertinence de nos analyses, en réduisant le nombre d'études de cas à deux municipalités faisant partie de la RMSP. En fait, de nombreuses municipalités, concédantes ou non, ont leurs réseaux d'eau potable et d'égouts intégrés dans des dispositifs supramunicipaux d'échelle régionale, non seulement dans les neuf régions métropolitaines qui se trouvent déjà institutionnalisées au Brésil depuis le milieu des années 70 (et qui représentent plus d'une centaine de municipalités et plus du tiers de la population nationale), mais aussi dans d'autres agglomérations urbaines *défait* que l'on retrouve dans le pays, comme Brasília et ses villes satellites ou, encore les villes de la région pauliste de la *Baixada Santista* : c'est donc un cas de figure parmi d'autres, lequel est loin d'être marginal. Dans le cas particulier de São Paulo, nous retrouvons aujourd'hui dans tous les bassins hydrographiques industrialisés de cet Etat-fédéré (Baixada Santista, Tietê-Sorocaba, Piracicaba, ou vallée du Paraíba), de manière plus ou moins accentuée, les mêmes problèmes d'insuffisance quantitative et qualitative des ressources hydriques régionales résultant de l'avancement de l'urbanisation et de la pollution des rivières qui

ont poussé à l'intégration des réseaux d'eau potable et d'égouts des communes appartenant à l'agglomération de la capitale dans des dispositifs supramunicipaux mis en place pour assurer les maillons des services organisés à l'échelle métropolitaine. C'est pourquoi l'intégration, au moins partielle, des réseaux d'eau et d'égouts de certaines villes situées dans ces mêmes bassins semble être une donnée incontournable de leur avenir, particulièrement de celui de la conurbation qui s'est formée autour de Campinas.²

Mais il ne faut pas oublier qu'au delà de l'interconnexion physique et technique des réseaux, l'intégration des services à une échelle supramunicipale suppose également des formes d'articulation financière et institutionnelle entre les principaux acteurs impliqués: l'État-fédéré, les municipalités et les usagers. Ceci étant, il est intéressant de noter que chaque bassin hydrographique pourra éventuellement adopter (le cas échéant) son propre modèle d'intégration des réseaux. Contrairement à celui qui existe aujourd'hui dans la RMSP et dans la Baixada Santista, où l'ensemble des dispositifs supramunicipaux est géré et pris en charge par l'Etat-fédéré, les nouveaux modèles d'intégration qui pourront naître à moyen terme dans d'autres bassins industrialisés seront forcément issus des négociations et des compromis entre les acteurs socio-institutionnels représentés au sein des comités de bassin hydrographique institués récemment par la nouvelle législation pauliste de gestion des ressources hydriques. Nous espérons que l'analyse des contradictions et des limites du modèle d'intégration actuellement en vigueur dans la RMSP que nous allons développer au chapitre VII puisse contribuer aux réflexions visant à construire un nouveau modèle, fondé sur une architecture institutionnelle alternative.

Hormis cette réduction dans le nombre d'études de cas sur lesquels devait reposer notre analyse comparative, nous pouvons remarquer d'autres changements importants de méthode et de perspective d'analyse qui ont eu lieu en cours de recherche.

2 En fait, les réseaux de distribution d'eau potable de la plupart des municipalités de la région de la Baixada Santista (sept sur neuf) sont déjà intégrés dans un dispositif supramunicipal d'approvisionnement en charge de la SABESP. Quoique moins développée (puisque'elle ne touche que partiellement quatre municipalités), l'intégration des réseaux municipaux s'avère ici également présente dans le domaine des égouts. À remarquer que, à la différence de ce qui se passe dans la RMSP, toutes les villes de la Baixada Santista sont des municipalités concédantes.

Nous rappelons, tout d'abord, le fait d'avoir dû prolonger significativement la durée de notre recherche sur le terrain dans la municipalité de Diadema, où la gestion étatique était menacée par un lent processus de rupture qui s'est effectivement concrétisée presque deux ans après l'initiative de rescision unilatérale et anticipée du contrat de concession prise par la municipalité à la mi-1993. S'agissant d'un fait vraiment inédit dans le contexte brésilien, vu que, devant les difficultés juridiques, techniques et financières impliquées, d'autres municipalités ont échoué dans leurs efforts pour reprendre les services concédés avant le terme de la concession, la "municipalisation" de l'eau et de l'assainissement à Diadema impliquait un certain bouleversement dans l'encadrement initial de notre recherche empirique: la municipalité qui devait représenter la gestion étatique dans notre comparaison a fini par passer au camp opposé. Ce bouleversement est-il susceptible d'affecter la validité et la pertinence de notre analyse comparative fondée sur deux études de cas ?

Nous n'y croyons pas. Bien au contraire, les changements de mode de gestion constituent une situation dont l'analyse s'avère être très révélatrice non pas des vertus intrinsèques du nouveau modèle, mais plutôt des contradictions internes et de la crise de l'ancien. Ainsi, l'analyse des raisons immédiates et des raisons profondes de ladite "municipalisation", de même qu'une réflexion sur le moment où elle intervient durant la concession, nous permettent de comprendre de façon particulièrement claire quelques limites fondamentales de la gestion étatique. Cependant, nous reconnaissons que le fait que ce changement de mode de gestion soit intervenu à Diadema au cours de notre recherche puisse accentuer chez le lecteur l'impression d'un parti pris de notre thèse à l'égard de la gestion municipale. Quel peut être le fondement de cette impression?

Nous pouvons avouer qu'il y avait chez nous, au départ de nos recherches, une certaine sympathie pour la gestion municipale, en raison de sa condition de "pôle dominé" et d'aspect mal connu du modèle d'organisation sectorielle des services d'eau et d'égouts qui prévaut au Brésil. Il semble même que cette sympathie se soit partiellement transférée à notre cadre d'hypothèses. Mais elle n'a pas conditionnée plus profondément notre méthodologie de recherche: l'analyse comparative des modes de gestion proposée

ici n'étant pas fondée sur un véritable échantillon de municipalités appartenant aux deux camps, mais plutôt sur deux études de cas approfondies (à la manière de l'ethnologie), quelle que soit la municipalité choisie pour représenter la gestion étatique ou la gestion municipale, ce choix serait toujours relativement biaisé. La validité et la pertinence de notre approche ne seraient donc pas menacées par cette sympathie ou par nos choix de terrain, à condition d'explicitier les conditionnements impliqués et d'exercer une vigilance rigoureuse à leur égard. Nous croyons les avoir contrôlés ici, dans la mesure où notre perspective sur les modes de gestion confrontés a effectivement évolué au long de la recherche, passant d'une vision synchronique et polarisée à une vision diachronique sur l'évolution du rôle et des rapports entre les différents niveaux de gouvernement dans le domaine de l'eau et de l'assainissement au Brésil. La dernière a effacé l'image polarisée que nous avions du secteur, nous indiquant le besoin de développer davantage la coopération technique, financière et institutionnelle entre les pouvoirs publics de tous les niveaux, ainsi que les formes de partenariat avec le secteur privé et la société civile dans ce domaine afin de construire un nouveau modèle d'organisation sectorielle où les rapports entre les principaux acteurs socio-institutionnels concernés puissent être simultanément articulés, décentralisés et démocratiques.

Après avoir énoncé ici l'objet et les objectifs de la thèse, examiné son intérêt scientifique et social, formulé sa question centrale et les sous-questions qui la complètent, et enfin, présenté les lignes générales de la méthode avec les évolutions qu'elle a connues en cours de recherche, nous pouvons conclure cette introduction avec une brève présentation de la structure générale du texte.

La thèse a été divisée en trois parties. La première est composée de deux chapitres, où nous cherchons à construire notre problématique de recherche en discutant les questions théorico-méthodologiques et sociales fondamentales qui se posent pour l'analyse comparative des modes de gestion de l'eau et de l'assainissement dans le contexte brésilien. Ainsi, le chapitre I examine brièvement le caractère polarisé de l'organisation socio-institutionnelle des services que l'on retrouve actuellement dans le

pays. Nous cherchons alors à formuler des questions et des hypothèses à propos du rôle que peuvent y jouer les modes de gestion à la lumière de quelques contributions théoriques sur la régulation et le management des services urbains puisées dans la bibliographie étudiée. Le chapitre II complète cet effort conceptuel de théorisation par une réflexion méthodologique axée sur la recherche et les analyses de terrain.

La seconde partie est également structurée en deux chapitres. Nous cherchons à avoir une vision d'ensemble de notre objet de recherche, en l'appréhendant à partir d'une certaine distance à travers une approche historico-sociale du modèle d'organisation institutionnelle des services d'eau et d'assainissement qui prévaut aujourd'hui dans le pays. Ainsi, le chapitre III analyse l'impact de l'implantation du PLANASA dans la structure du secteur, dans une sorte d'approche initiale de la gestion étatique en perspective nationale, alors que le chapitre IV développe une analyse historique plus large qui remonte aux origines des services et de la gestion municipale dans le pays, particulièrement dans l'État de São Paulo.

Dans la troisième et dernière partie de la thèse, organisée en trois chapitres, nous développons nos études de cas en confrontant nos analyses de terrain aux hypothèses et aux questions formulées au départ. Le chapitre V traite de la gestion municipale de l'eau et des égouts dans la municipalité de Santo André. Le chapitre VI analyse la gestion étatique et sa crise (qui aboutit sur la "municipalisation" des services) dans la ville de Diadema. Enfin, le chapitre VII analyse l'emprise de chaque mode de gestion sur les problèmes liés à l'intégration des réseaux des deux communes dans les dispositifs supramunicipaux d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées de la RMSP.

Finalement, nous essayons de dresser un bilan approfondi des résultats obtenus et des chantiers ouverts par notre recherche au regard de nos questions et de nos hypothèses de départ dans les "conclusions générales" qui clôturent la thèse.

Première Partie

*L'analyse comparative des modes de gestion de
l'eau et de l'assainissement au Brésil:
problématique et méthode de recherche*

I

" Assainissement de base" : système socio-technique et objet de recherche

Fondée sur une comparaison entre les deux "modes de gestion" qui polarisent l'organisation socio-institutionnelle des services d'eau et d'égouts au Brésil, notre problématique de recherche passe par la caractérisation du statut théorique et de la nature technique et sociale de cette catégorie et de ces objets. Construire cette problématique comparative à partir de la définition des notions fondamentales impliquées, de la formulation de quelques questions, de certaines prémisses, et d'un certain nombre d'hypothèses rapportées au champ théorique et au contexte empirique et social concerné est l'objectif essentiel de ce chapitre. Donc, la réflexion développée ici se situe plutôt au niveau théorique et conceptuel, renvoyant aux deux prochains chapitres, respectivement: 1) l'analyse des problèmes méthodologiques plus directement liés au choix du terrain et à la méthode de recherche qui s'y rapporte; 2) la révision de la bibliographie portant spécifiquement sur la gestion de l'eau et des égouts urbains au Brésil.

Ce chapitre initial est divisé en trois parties, correspondant à des niveaux d'analyse distincts de notre problématique. La première travaille sur le niveau le plus immédiat, cherchant à mieux préciser l'origine et le contenu social de cette problématique à partir d'une brève description du mode d'organisation des services d'eau et d'égouts au Brésil et de quelques questions soulevées à son égard. La seconde remonte au niveau théorico-conceptuel, puisant dans le champ de recherche impliqué (celui de la gestion et de la régulation des services ou réseaux techniques urbains *en général*) les notions, les concepts et les prémisses fondamentales qui devront constituer notre cadre théorique d'analyse. Enfin, la dernière partie se concentre sur un niveau intermédiaire, qui permet d'affiner notre "grille d'analyse" à partir de deux approches et de quelques hypothèses concernant les dimensions structurelle et conjoncturelle de la gestion des services d'eau et d'égouts au Brésil.

1 - Les modes de gestion de l'eau et de l'assainissement au Brésil : une problématique, quelques questions

Depuis leurs origines, entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle, les services de distribution d'eau potable et de collecte/évacuation d'égouts par réseaux ont fait partie des compétences municipales au Brésil, dépendant essentiellement des politiques et des ressources locales. L'intervention des États-fédérés dans ces domaines, traditionnellement envisagés dans le pays comme un "secteur" unifié (celui que l'on appelle d'habitude "l'assainissement de base"), reste longtemps limitée aux seules capitales, alors que le gouvernement fédéral n'y intervient qu'à partir du début des années 40 sous la forme d'assistance technique et financière aux communes.¹ Ce mode d'organisation institutionnelle du secteur va changer radicalement entre la fin des années 60 et le début des années 70, avec la mise en place d'un système centralisé de planification et de financement par le gouvernement fédéral fortement marqué par les caractéristiques autoritaires du régime militaire.

Il s'agit du système issu du Plan National d'Assainissement de Base (PLANASA), que nous allons analyser de manière plus détaillée au chapitre III : une politique sectorielle fondée autant sur l'articulation étroite entre les actions et les ressources financières relevant du gouvernement fédéral et des États-fédérés, que sur l'exclusion de toute initiative municipale dans ce domaine. Selon l'organisation institutionnelle qui émerge de l'implantation de ce plan, les aspects stratégiques de cette politique (le système de financement, la politique tarifaire, la planification globale) sont définis et contrôlés par la sphère fédérale, qui centralise les pouvoirs financier, décisionnaire et normatif relatifs à l'assainissement de base dans les mains de la Banque Nationale de l'Habitat (BNH), alors que l'exécution de la politique sectorielle est

1 L'expression "assainissement de base", couramment utilisée au Brésil, a été forgée vers la fin des années 50 par la SUDENE, un organisme fédéral créé pour gérer la politique de développement régional du *Nordeste*. Elle désignait les priorités sanitaires de cet organisme dans la région: l'approvisionnement en eau potable et la collecte/évacuation des eaux usées. Pourtant, la tradition de traitement conjoint de ces deux services est antérieure à l'apparition de cette expression, puisque les ingénieurs sanitaires du pays ont traditionnellement défendu l'évacuation des eaux usées à travers des réseaux séparatifs et conçu l'assainissement des eaux de pluie comme un problème secondaire laissé exclusivement à l'initiative municipale.

attribuée aux compagnies d'assainissement de base de droit privé appartenant aux états-fédérés, lesquelles peuvent sous-traiter à des entreprises et des bureaux d'études privés l'élaboration des projets et la construction des installations. Aux municipalités, il ne reste qu'à choisir entre l'adhésion à cette politique, à travers la concession des services aux compagnies des Etats-fédérés, ou son refus.

Si la première option assure aux communes l'accès aux crédits nationaux et internationaux abondants qui étaient alors disponibles pour le secteur à travers le système financier de l'assainissement de base contrôlé par la BNH (le dit "SFS", d'après le sigle en portugais), elle implique également leur dessaisissement presque absolu des décisions touchant le secteur pendant la durée de la concession, vu que les "contrats" type signés avec les municipalités concédantes durant le régime d'exception ne reconnaissent pas leurs prérogatives de pouvoir concédant. En revanche, si le refus de concéder les services préserve l'autonomie des communes dans ce domaine, cela se fait au prix de leur exclusion "automatique" des crédits du SFS pendant toute la durée du PLANASA. Dans la plupart des cas, les communes non concédantes ont dû affronter une sorte d'asphyxie financière dans ce secteur, d'autant plus que le régime militaire avait entrepris une "réforme" de la fiscalité résultant en une énorme concentration de ressources fiscales dans la sphère fédérale au détriment des autres niveaux de gouvernement.

Sous ces conditions-là, ce n'est pas étonnant que le PLANASA ait réussi à changer radicalement le mode d'organisation des services d'eau et d'égouts au Brésil: à peine un quart des municipalités brésiliennes ont pu résister à cette politique fédérale, de sorte que les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés sont aujourd'hui responsables pour la desserte d'environ 80% du total des domiciles brésiliens branchés aux réseaux de distribution d'eau potable, et pour environ 65% du total de ceux branchés aux réseaux de collecte et évacuation d'égouts.²

L'impact du PLANASA sur les services d'assainissement de base au Brésil se traduit donc par une polarisation du mode organisation du secteur : d'une part, il y a ce

*• Pour des données plus détaillées, voir tableaux 1 à 4, au chapitre III (section 2.2.1)

que nous appelons la **gestion étatique**, qui se caractérise par la prise en charge des services par les compagnies concessionnaires appartenant aux États-fédérés; d'autre part, il y a la **gestion municipale**, caractérisée par la prise en charge directe des services par la municipalité. Hormis ces deux cas de figure, il ne reste qu'un nombre très limité de communes dont les services sont gérés par un organisme du Ministère de la Santé (l'ancienne Fondation SESP, aujourd'hui Fond. Nationale de Santé): il s'agit de petites villes pauvres qui n'ont jamais eu des services propres organisés, et qui n'avaient pas les moyens d'adhérer au PLANASA. Quant à l'exploitation des services à travers des concessionnaires privés, qui a connu un certain essor au début du siècle, elle a été pratiquement bannie du secteur à partir des années 30 (voir chapitre IV), cette voie n'étant réouverte que très récemment avec la nouvelle loi de concession des services publics promulguée début 1995. Donc, l'héritage du PLANASA a été la structuration d'un mode d'organisation bipolaire des services d'assainissement de base au Brésil, avec la "gestion étatique" occupant le pôle dominant du système, et la gestion municipale le pôle dominé.

Malgré la crise financière et institutionnelle qui s'est abattue sur l'ensemble du système PLANASA à partir du milieu des années 80, la gestion étatique continue d'être le pôle dominant du "modèle brésilien" d'organisation des services d'assainissement de base (même si nous pouvons repérer une forte tendance à une plus grande décentralisation du secteur dans la conjoncture actuelle). Cette inertie du modèle se reflète également sur le domaine des études et des recherches portant sur la gestion du secteur : les critiques au PLANASA abondent, alors que ce qui a été fait avant ou hors de sa sphère reste toujours très mal connu et mal étudié par les chercheurs.

Dans ce contexte, notre problématique consiste à analyser et confronter les capacités de management et de régulation de ces deux modalités de gestion des services d'assainissement de base sur le terrain municipal, en essayant de répondre aux questions suivantes:

Quelle est la nature sociale de ces deux modes de gestion ? Au-delà de la dimension juridico-institutionnelle, obéissent-ils à des logiques de fonctionnement et de

régulation différentes ? Quels facteurs devraient les rapprocher ou, au contraire, les différencier entre eux à cet égard ? Leurs services, présentent-ils des différences significatives en matière de qualité technique, d'efficience économico-financière (niveau de recouvrement des coûts, capacité d'investissement) et d'efficacité sociale (degré et potentiel d'universalisation) ? Leur capacité à répondre aux contraintes techniques, financières, politiques et sociales du secteur qui se manifestent sur le plan local est-elle comparable ? Possèdent-ils des stratégies spécifiques pour assurer l'accès des populations à faible revenu aux services ? Relèveraient-elles des mêmes conceptions ou plutôt de manières différentes d'envisager la prestation des services à ce type particulier de clients ? Peut-on dire que la logique de fonctionnement social et de régulation de chaque mode de gestion possède une emprise plus ou moins directe sur la dynamique d'innovation des services ? Ou encore, que la gestion municipale favorise plus que la gestion étatique l'intégration cohérente entre l'expansion des services et la politique de développement urbain des municipalités ? Comment et vers quelle direction évoluent actuellement les rapports entre ces deux modes de gestion au Brésil ?

Nous avons rajouté la dernière question aux autres parce que nous concevons notre problématique comme étant partagée entre deux volets distincts : d'une part, la dimension comparative proprement dite, fondée sur une analyse plus structurelle du fonctionnement social de chaque mode de gestion sur le terrain municipal ; d'autre part, une dimension plutôt évolutive, qui s'interroge sur les perspectives d'évolution des deux pôles dans la conjoncture actuelle. Pour répondre de manière satisfaisante aux questions posées ci-dessus, prenant en compte ces deux volets, nous devons distinguer les différents niveaux d'analyse impliqués, et élaborer quelques hypothèses à partir de certaines prémisses théoriques sur la gestion de l'eau et de l'assainissement en tant que services urbains organisés en réseaux. La formulation de ces prémisses est l'objectif majeur des efforts théoriques et conceptuels développés par la suite, alors que la dernière partie du chapitre s'occupe d'établir les principaux niveaux d'analyse à examiner et les hypothèses fondamentales à "tester" sur le terrain.

2 - Services urbains et régulations : quelques considérations théorico-méthodologiques sur les rapports entre notre problématique et son champ de recherche

Nous commençons par explorer ici les difficultés terminologiques liées au champ de recherche où s'inscrit notre problématique, celui de la gestion des "services urbains" organisés en réseaux. Ensuite, nous examinons les principaux problèmes théoriques et conceptuels qui se trouvent à leur origine. Puis, cherchant à surmonter ou contourner ces problèmes, nous proposons quelques définitions opératoires pour les principales notions ou concepts employés, de même que certains axes de réflexion autour de l'évolution des modes d'organisation et de gestion des services urbains. Finalement, nous profitons de certaines leçons de la littérature scientifique sur ce sujet pour formuler quelques prémisses théorico-méthodologiques qui devront orienter notre recherche.

2.1 - Quelques problèmes terminologiques et conceptuels

La définition de ce que sont les "services urbains" et la délimitation de l'univers empirique correspondant à cette expression s'avèrent très problématiques. Elle n'a pas le même sens, ni désigne les mêmes objets suivant les auteurs, les pays et la conjoncture sociale en question. Ainsi, Henri COING (1987, 1990) remarque qu'en Amérique Latine, cette expression constitue un terme du langage courant parmi ceux qui font de la recherche urbaine, au sein de laquelle elle désigne normalement un ensemble d'objets aux frontières incertaines: les infrastructures et services de base (surtout les transports collectifs, la distribution d'eau potable, l'assainissement, et l'élimination des déchets, mais aussi, pour certains auteurs, l'électricité et le téléphone), les "équipements de superstructure" concernant l'éducation, la santé, les sports, etc.. L'auteur observe qu'en France, par contre, cette expression aurait connu une diffusion beaucoup plus limitée, se rapportant davantage (mais pas exclusivement) à un certain nombre d'infrastructures

urbaines à caractère industriel. D'une part et d'autre de l'Atlantique, poursuit-il, "elle a été rejetée par la plupart des auteurs, au profit d'expressions comme 'moyens de consommation collective' ou 'réseaux', auxquelles ils donnaient un statut théorique" (COING, 1990:2). Pourquoi revenir au terme "services urbains?", se demande-t-il par la suite.

Nous voyons, donc, que le problème central posé par la définition de ce terme dépasse largement la question de la démarcation de ses frontières, avec une délimitation plus rigoureuse des objets empiriques auxquels il se réfère, se situant plutôt en amont, au niveau théorico-conceptuel. Ce qui pose problème est surtout le statut de la notion de services urbains par rapport au champ social et théorique auquel elle renvoie, au sein duquel sa place n'a pas toujours été perçue comme centrale. La correcte définition du sens et de la place que la notion des services urbains doit y occuper dépend donc d'une analyse attentive du développement de ce champ. Nous nous proposons d'effectuer cette analyse à deux niveaux distincts: premièrement, celui d'une confrontation terminologique entre cette notion et d'autres termes ou concepts qui se situent dans le même champ sans analyser plus profondément les présupposés théoriques qui se trouvent derrière chacun d'entre eux, mais plutôt les idées centrales qu'ils suggèrent; deuxièmement, celui d'une analyse critique des principales contributions et paradigmes théoriques qui ont structuré ce champ, soulignant leurs acquis et leurs limites. Commençons par le premier niveau d'analyse.

Nous plaçant dans le contexte historique et social français, le premier terme que nous retrouvons est celui d'*infrastructure* ou "infrastructure urbaine", couramment entendu de manière restreinte par rapport à des éléments matériels de la production. À partir des années 1950, il sera progressivement étendu aux domaines social, éducatif et culturel, et puis remplacé par le terme *équipement collectif*, lequel deviendra "synonyme" de la notion de *service public*, notamment dans la plupart des textes du Plan (ROSANVALLON, s/d). Institutionnellement et juridiquement les équipements collectifs seront envisagés en France comme "l'instrument concret du service public".³

³ D'après la définition critique de TRIBUXION (1986:49).

Ils vont faire l'objet de nombreuses études et recherches empiriques à ce titre, dont beaucoup ont suivi une approche technocratique, liée à une problématique de planification et de programmation des investissements publics étroitement associée à une vision normative des "besoins" sociaux. Parallèlement, l'analyse des équipements collectifs s'enrichit d'approches sociologiques ou psychosociologiques développées entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, lesquelles mettent l'accent soit sur les variations de fréquentation et l'attitude des ménages envers les équipements (c'est le cas des recherches développées au sein du CREDOC), soit sur leurs aspects idéologiques et répressifs (caractérisant les recherches du CERFI). Toutes ces approches seront critiquées en profondeur par PRETECEILLE (1977) qui, avec d'autres chercheurs du CSU, essaie de développer en même temps les notions d'équipement collectif et de consommation sociale dans le cadre de la sociologie urbaine marxiste qui s'est développée en France durant les années 1970. Malgré ses efforts théorico-méthodologiques pour mettre la première notion au centre de ce paradigme de recherche, la plupart des auteurs qui s'y rapportent vont lui préférer le concept de "moyens de consommation collective", dont nous parlerons davantage ci-après.⁴

Cependant, la notion d'équipement collectif, d'abord, et puis le concept de moyens de consommation collective seront progressivement écartés et remplacés au sein des discours institutionnels et scientifiques français par d'autres termes moins chargés de significations et de références implicites à un paradigme théorique (la sociologie urbaine marxiste) ou à un contexte social particulier (celui de la France des "années glorieuses"), tels que "réseaux" et "services urbains". Voyons quelques arguments qui le justifient.

Pour ce qui concerne le discours officiel, l'utilisation croissante de l'expression "services urbains" en France à partir du début des années 80 semble relever plutôt d'un souci pragmatique: il s'agit d'une notion dont les frontières ouvertes, au contraire des notions qui prévalaient auparavant (*services publics*, *équipements collectifs*),

⁴ D'après PRETECEILLE (1977) "La notion d'équipement collectif déborde en effet la seule sphère de la consommation, en ceci qu'elle désigne un ensemble de valeurs d'usage où l'on trouve à la fois des moyens de production, ou des supports de la circulation et de l'échange, et des moyens de consommation" (p. 103).

permettent de bien saisir la diversité existant aujourd'hui au niveau des formes d'exploitation (publique, privée, mixte), des modalités de gestion (directe ou déléguée, comprenant les différents types de régie, la concession, l'affermage, la gérance, etc.), et des modes de consommation (collective, individuelle) des services en question. C'est pourquoi l'emploi "officiel" de cette expression ne sera pas très rigoureux, désignant le plus souvent un ensemble très hétérogène d'objets.⁵

Ce type de pragmatisme n'est pas absent des discours scientifiques, au sein desquels nous repérons la même tendance à remplacer les notions d'infrastructure et d'équipement collectif par celles de services urbains ou de réseaux, particulièrement en France, sans que cela soit toujours accompagné d'un effort plus sérieux et systématique de démarcation du champ empirique auquel elles s'appliquent.⁶ Mais, nous y trouvons également des arguments qui mettent en relief les insuffisances des premières notions par rapport aux évolutions théoriques et sociales de l'actualité. Voyons ce qui en disent certains auteurs.

Assimilant la notion d'équipement collectif à celle d'infrastructure, toutes les deux liées à une **logique de l'investissement** dans le domaine des "services publics" qui serait en train d'être remplacée par une **logique de la gestion**, pour cause du ralentissement de la croissance, Rosanvallon (s/d) les critique ainsi:

"L'infrastructure implique l'idée de permanence, de fixité, alors qu'aujourd'hui on raisonne davantage en termes de réseaux structurants, de systèmes de régulation. L'idée de réseau comme système de communication a progressivement transformé l'idée d'infrastructure comme système de transport, opposant une logique de flux à une logique de stock. La fonction et la responsabilité de régulation tend en outre à l'emporter sur celle de production" (p. 310).

5 C'est le cas, par exemple, du rapport du PLAN URBAIN (1987), où le terme "services urbains" se réfère tantôt aux services liés aux infrastructures urbaines, tantôt à ceux relevant d'équipements de superstructure.

6 Voir, par exemple, le n° 31 des *Annales de la Recherche Urbaine* (juillet 1986), consacré aux "services urbains". Nous pouvons y repérer sous cette rubrique aussi bien des infrastructures que des services de restauration rapide, entre autres. Il semble, donc, que les efforts théoriques et conceptuels développés en France pour délimiter de manière plus rigoureuse et restrictive les services appartenant à ce champ doivent être attribués surtout aux préoccupations et à l'initiative particulière d'un certain nombre de chercheurs et centres de recherche comme le LATTS. Nous y reviendrons.

Partant d'une notion plus sophistiquée (mais pas trop reconnue) de ce qui est une infrastructure, Beyeler (1991) formule la question d'une manière différente:

"Si les expressions de bien public et d'équipement collectif associent structure physique, statut juridique ou forme de financement, les notions d'infrastructure et de réseau sont plus complexes. Elles mêlent dispositif technique et service, et suggèrent l'existence d'une organisation qui assure le lien entre ces deux réalités" (p. 20).

Cependant, Beyeler reconnaît que le mot "infrastructure" est souvent employé de manière ambiguë, particulièrement dans le contexte américain. C'est pourquoi elle utilise davantage le terme "réseau technique urbain", définit comme une catégorie particulière d'infrastructure caractérisée par "des éléments matériels lourds" qui façonnent l'espace et qui servent de support à l'écoulement d'un flux (idem).

Henri COING (1990) critique également l'approche des équipements collectifs et, par extension, celle des infrastructures urbaines parce qu'elles gommant la fonction de service qui leur est associée. "Or", poursuit-il, "beaucoup de mutations que connaît actuellement ce domaine concernent prioritairement leur dimension de services, et ne peuvent se comprendre que si on les rapproche des bouleversements qui affectent le rôle et la fonction des services dans l'économie" (p. 2).⁷

COING (1990) souligne également l'importance de l'adjectif "urbain": "la dimension spatiale est ici essentielle, et rend déterminants les phénomènes de monopoles, de coûts décroissants, d'externalités". La prise en compte de cette dimension devrait permettre également une démarcation plus précise de l'extension et des référents empiriques de la notion de services urbains par rapport à celles de "réseaux" et de "moyens de consommation collective". Ainsi, selon lui, le terme réseau se rapporterait à "des infrastructures qui débordent complètement le seul domaine 'urbain' ", alors que les moyens de consommation collective constitueraient un ensemble plus large comprenant aussi bien les infrastructures typiquement urbaines que les écoles, les hôpitaux, et d'autres équipements de superstructure. Les services urbains feraient donc partie de l'ensemble plus large des moyens de consommation collective.

Nous croyons qu'il fait référence ici aux tendances étudiées, entre autres, par Gadrey (1990).

Mais ils en représenteraient "une partie jouissant d'une spécificité certaine", et qui devrait mériter, à ce titre, "un traitement particulier" (pp. 3-4).

Retenons, donc, cette démarcation à titre provisoire, sachant que sa compréhension passe par l'examen des problèmes rapportés au second niveau d'analyse annoncé plus haut: celui des paradigmes théoriques ayant produit des effets structurants significatifs sur la recherche autour de l'organisation et la gestion des services urbains.

2.2 - Quels sont les principaux paradigmes explicatifs sur les origines et l'évolution des services urbains? Quels sont les problèmes théorico-méthodologiques centraux qu'ils suscitent?

Les services urbains, que sont-ils? Quelles fonctions remplissent-ils historiquement au sein de la ville, spécialement de la ville capitaliste?

Posées dans ces termes, ces questions ne semblent pas avoir occupé une place centrale dans la recherche urbaine internationale. Cela parce que, comme l'observe COING (1988), les services urbains s'avèrent être un sujet simultanément "omniprésent et peu étudié en soi même" pour deux raisons différentes: d'une part, ils ont souvent été étudiés de manière indirecte, comme partie intégrante d'autres problématiques; d'autre part, les paradigmes théoriques ayant orienté la plupart des recherches dans ce domaine n'ont pas fait suffisamment attention à la pluralité de fonctions sociales qui s'attachent historiquement à eux. La première raison relève d'un constat qui n'est pas critiquable en soi, vu qu'en fait "les services peuvent être étudiés à travers les problématiques du logement, de l'environnement, de la politique urbaine ou des mouvements sociaux", et "les isoler peut être aussi dangereux que les absorber dans d'autres thématiques" (pp. 86-87). Passons, donc, à la critique des principaux paradigmes qui ont orienté les recherches dans ce domaine, ayant en tête les questions posées ci-dessus.

Développé par un certain nombre d'auteurs (Castells, Lojkine, Grevet, Preteceille, entre autres) dans le cadre ce qui serait appelé plus tard "l'école française de sociologie urbaine marxiste", le concept de "moyens de consommation collective" a fini

par s'imposer comme le principal paradigme d'analyse des services et des infrastructures urbaines dans la France des années 70 (ayant également connu une répercussion significative dans les milieux universitaires américain, anglais et italien pendant la même période), ainsi qu'en Amérique Latine, durant les années 80.⁸ Malgré son déclin et sa tendance à disparaître en tant que tel durant la décennie actuelle, ce paradigme a élaboré des formulations théoriques fondamentales concernant le rôle des infrastructures et des services urbains dans la ville capitaliste, lesquelles ont une grande importance comme point de départ des réflexions à développer dans ce domaine. Nous allons les examiner brièvement ici, non pas pour faire une analyse approfondie des contradictions internes de ce paradigme, déjà largement critiqué par de nombreux auteurs, mais plutôt pour évaluer son emprise sur la recherche autour des services urbains.

L'analyse marxiste des moyens de consommation collective (M.C.C.) part de ce que Marx appelait "les conditions générales de la production capitaliste": l'interdépendance croissante de chaque procès de production et de valorisation du capital par rapport à tous les autres. Si Marx pensait surtout aux moyens de communication et de transport, Lojkin (1977) suggère que l'on ajoute à ces conditions générales la concentration des moyens de production et des moyens de consommation collective (liés à la reproduction de la force de travail) sur l'espace urbain. Puisqu'elle concentre sur un espace restreint une grande diversité d'activités et de main d'oeuvre, de même que la demande de biens et de services, la ville participerait à cette "socialisation de la production" créant de nombreuses externalités positives et "des économies d'échelle dans la production d'infrastructures et de services dont le bon fonctionnement devient chaque jour plus indispensable à la production". D'après COING (1990), cela devrait comprendre non seulement un certain nombre de valeurs d'usage (transports, énergie, eau, communications...), mais aussi "un ensemble de régulations" (l'élimination

⁸ Pour avoir une idée de cette emprise au Brésil, voir LEME & PACHECO (1989). Hors du Brésil, certains auteurs comme JARAMILLO (1983) et CUERVO (1988), entre autres, ont essayé de développer ce paradigme "l'adaptant" au contexte des pays en développement.

des déchets, le contrôle de la pollution, du trafic, de l'usage du sol, etc.) "sans lesquelles cette machine complexe se bloquerait" (pp. 3-4).

Malgré leur caractère essentiel à la reproduction du capital et de la force de travail, la production de ces biens et services en régime capitaliste trouverait de nombreux obstacles importants, comme l'appropriation privée du sol, la concurrence anarchique entre les capitaux autour de la production et de l'occupation de l'espace urbain et, surtout, les problèmes posés par leur financement (échelle trop vaste, faible rotation du capital, rigidité de l'offre, difficulté à exclure les non payants par le caractère peu divisible de la consommation, etc.). Dans l'analyse classique du paradigme des M.C.C., ces obstacles ne pourront être surmontés que par l'intervention plus ou moins directe de l'État dans la prise en charge de la production de ces services et valeurs d'usage.

Or, la question du rôle de l'État dans la provision des M.C.C. est justement un des points où la contribution de ce paradigme s'avère le plus contradictoire. Comme le rappelle COING (1990), en réfléchissant sur le rôle de la ville dans l'accumulation du capital, ce paradigme a permis "une critique efficace des positions néoclassiques".⁹ Cependant, ayant trop schématisé l'intervention de l'État dans le domaine des services et infrastructures urbaines, envisagée comme une sorte de tendance inévitable du capitalisme (avec quelques nuances), il n'offrirait pas des outils d'analyse adéquats pour comprendre des phénomènes comme la décentralisation, la privatisation, ou la "rationalisation du secteur public". L'auteur remarque que l'intervention de l'État dans la provision des services urbains et son articulation avec le secteur privé revêtent des formes extrêmement diversifiées, contradictoires et réversibles qui varient d'une époque à l'autre, entre les pays, entre les services et à l'intérieur même de chaque service, entre

⁹ Partant de notions comme "monopoles naturels", coûts décroissants, externantes, *merit goods*, impossibilité d'exclure, etc., liées à la nature de certains biens et services, les économistes néoclassiques ont élaboré la théorie des "bien publics" pour expliquer leur provision publique comme un besoin dérivé des "défaillances du marché". Nous trouvons un exemple de cette approche appliquée à notre domaine chez ROTH (1987). L'analyse marxiste des moyens de consommations a montré qu'au delà des défaillances du marché, ce qui justifiait l'intervention de l'État dans le domaine particulier des infrastructures urbaines était le rôle de ces biens et services en tant que moyens de reproduction de la force de travail et supports de la socialisation de la production, ainsi que leur fonction de légitimation de l'ordre social capitaliste.

les sous-secteurs et les segments de sa production. "La prise en charge directe et complète par l'Etat", poursuit-il, serait à peine "un cas de figure particulier dans l'histoire du capitalisme", et non pas "un résultat inéluctable de son évolution". "Si l'on observe que ce type de réponse domine à une époque ou dans un pays", suggère-t-il, "il faut alors identifier le type de 'conjoncture' auquel cela correspond" (p. 7).

Rappelons que cette schématisation du rôle de l'État dans la fourniture des services et infrastructures urbaines opérée par l'analyse marxiste des M.C.C. trouve son origine dans deux sortes de réductionnismes pointés par COING (1990). Le premier consiste à considérer l'évolution des services publics urbains et de leurs modes de gestion comme un processus unique, alors qu'elle dérive plutôt de quatre processus historiques distincts mais étroitement reliés entre eux: 1) le développement des consommations collectives et, donc, des M.C.C; 2) la socialisation de l'investissement et/ou de la dépense de consommation de ces M.C.C; 3) l'intervention (d'abord régulatoire) de l'État dans ce domaine; et 4) le développement d'organes publics consacrés à leur gestion. Développée de manière admirable par cet auteur, l'analyse de cette proposition complexe échappe aux objectifs de ce chapitre. C'est pourquoi nous allons nous contenter d'enregistrer ici une remarque fondamentale qu'il a formulé à cet égard: "ce qui bouge aujourd'hui, partout dans le monde, c'est justement les formes d'articulation entre ces quatre dimensions" (p.1).

Le second type de réductionnisme concerne la nature ou le rôle de l'intervention de l'État dans le domaine des services urbains, laquelle ne peut pas être limitée aux seules fonctions de soutenir l'accumulation de capital et la reproduction de la force de travail. Certains d'entre eux ont existé dans des civilisations urbaines antérieures à l'émergence du capitalisme industriel (c'est le cas de l'eau et l'assainissement à Rome ancienne, par exemple), normalement au service de la cité du pouvoir. Cela veut dire que l'intervention de l'État dans ce domaine peut obéir à des logiques différentes, puisque les services urbains sont également des "moyens de la puissance publique", constituant des supports de nombreuses fonctions étatiques qui débordent la seule organisation de l'économie, comme la sécurité, l'affirmation de la souveraineté sur le

territoire, la légitimation du pouvoir, le renforcement de valeurs symboliques et culturelles par le biais de la monumentalité et de l'architecture des équipements, etc.. En fait, ces considérations dérivent d'une prémisse plus large, suivant laquelle les services urbains se trouvent "au service de plusieurs logiques et de plusieurs agents sociaux" à la fois (il suffit de penser à la diversité des usages et/ou des usagers des réseaux d'eau ou de voirie, par ex., pour s'en rendre compte). Cela n'a pas été suffisamment pris en compte par l'analyse marxiste des M.C.C..

Mais, à part cette schématisation simplificatrice de l'intervention de l'État, ce paradigme théorique présente d'autres faiblesses ayant influencé négativement l'analyse des services urbains. D'après COING (1987), "le paradigme de moyens de consommation collective a simultanément attiré l'attention sur les services urbains et empêché leur étude systématique." Il renverrait trop vite à l'ensemble de ces M.C.C., faisant osciller la recherche entre des analyses globalisantes sur les politiques urbaines, et des approches empiristes sur la consommation inégale des services. "Entre les deux, le moment de la production [de ces services urbains] a été, dans la plupart des cas, escamoté" (p. 92). Poussant plus loin cette critique, COING (1990) rappelle que "les services urbains ne sont pas seulement des moyens de consommation collective, mais aussi des branches de la production" qui font l'objet d'enjeux et de stratégies sectorielles par l'État et par le secteur privé, d'où le besoin d'étudier l'organisation industrielle et les combinaisons productives propres à chaque service (p.8).¹⁰ Ainsi, même si l'on observe des évolutions communes au sein d'un même pays et de certaines conjonctures sociales,¹¹ chacun d'entre eux aurait une histoire particulière, associée à ses caractéristiques technico-économiques spécifiques et aux changements qui ont lieu dans cette sphère.

Les problèmes théoriques que nous venons d'analyser, comme les difficultés terminologiques examinées avant indiquent qu'il faut chercher à mieux définir ce que

¹⁰ Nous trouvons un bon exemple d'analyse du type "organisation industrielle" appliquée aux pays capitalistes centraux dans le domaine de l'eau chez DROUËT (1987).

¹¹ ! Voir, par ex., SILVA (1995), qui envisage des étapes communes dans la formation de la plupart des services urbains américains (*public utilities*), ou encore, RIBEILL (1988) qui identifie des évolutions communes sur longue durée dans le profil de l'opérateur en France.

sont les services urbains par rapport aux fonctions qu'ils remplissent dans la ville. Il en est de même pour les formes et les échelles de régulation auxquelles ils sont soumis dans leur organisation et leur fonctionnement. C'est l'effort que nous développons par la suite.

2.3 - Quelques définitions opératoires

Nous cherchons ici à définir le contenu et la portée des trois notions ou concepts fondamentaux qui structurent la problématique de notre thèse par rapport à son champ théorique: "services urbains", "régulation" et "modes de gestion".

2.3.1 - Les services urbains

Face aux problèmes théoriques et conceptuels identifiés avant, nous proposons d'adopter la définition suivante de ce que sont les services urbains

"Lorsque nous parlons de 'services urbains', nous visons ... cet ensemble interdépendant de valeurs d'usage collectives qui constituent les conditions 'physiques', matérielles, du fonctionnement de la ville comme support du pouvoir d'État, de la production, de la consommation: il s'agit tout particulièrement de l'ensemble des services (avec leurs infrastructures-support) qui concernent de façon capillaire de vastes populations d'usagers dans leur vie publique et privée, et qui sont organisés en réseaux... Ses *frontières* seront définies par le type et l'intensité des interdépendances fonctionnelles existant entre ses éléments... Chaque époque redéfinit les limites et les contenus de cet ensemble" (COING,1990:3-4)

Trois points fondamentaux de cette définition des services urbains méritent des commentaires supplémentaires: leur interdépendance; la pluralité des fonctions qui leur est associée; et leur organisation en réseau.

Avec le premier point, COING souligne que ces services sont organiquement liés entre eux, constituant le "hardware système" de la ville moderne: "l'énergie électrique est une condition nécessaire au fonctionnement de l'approvisionnement en eau et du transport de masse"; l'efficacité du service des ordures ménagères conditionne l'évacuation des eaux de pluie et des eaux usées, de même que le bon fonctionnement

de l'assainissement conditionne celui de la voirie; l'usage nocturne de celle-ci et des transports collectifs de surface dépend de l'éclairage public, etc.. Ce ne sont que quelques exemples partiels, dans la mesure où "ces interdépendances ne font que croître avec le temps et avec l'expansion du hardware system à l'ensemble de la ville". COING (1990) rajoute que "cette notion d'interdépendance et de cohérence fonctionnelle joue un rôle décisif lorsqu'il s'agit de généraliser les services urbains à l'ensemble de la ville et à l'ensemble de la population..." (p.3).

Le second point met l'accent sur le fait que les services urbains sont au service d'une pluralité de logiques et d'acteurs différents, dans la mesure où ils sont à la fois des facteurs de socialisation de la production et des branches de l'économie; des moyens de reproduction de la force de travail et des supports de la consommation de masse; des moyens de la puissance publique et des supports de fonctions d'État. Cela veut dire que, dans une situation socio-historique concrète, "la qualité, la couverture et le coût de fourniture" (ou plutôt les formes du financement) d'un service déterminé "devront résulter du croisement de logiques d'ordre et de nature différentes qui ne sont pas immuables ni se combinent toujours de la même façon" (CUERVO, 1988:45).

Le troisième et dernier point met en évidence l'importance de l'organisation des services urbains en réseaux, ce qui renvoie à certaines caractéristiques fondamentales de cette dernière notion, telles que la capillarité des infrastructures impliquées, leur étroite liaison avec le logement, et leur impact structurant sur l'aménagement de l'espace et des territoires. Il nous faudrait ajouter que ces caractéristiques essentielles dérivent d'un trait fondamental du fonctionnement des réseaux: sa "double signification de support matériel continu ou discontinu servant à mettre à l'écoulement des flux" et permettant la "mise en relation à la fois physique et sociale d'éléments localisés".¹²

Cette conception des services urbains organisés en réseaux mettant en relief leurs interdépendances mutuelles, leurs multiples fonctions techniques et sociales, et leurs effets structurants sur l'espace fait appel à la notion de régulation que nous allons

C'est la définition de C. MARTINAND citée par BEYELER (1991:22).

examiner par la suite, pour essayer de comprendre les processus d'ajustement qui sont à la base de leur évolution technique et organisationnelle.

2.3.2 - Les formes et les échelles de régulation

Définir le "concept" de régulation est une tâche extrêmement complexe, étant donné la polysémie du terme, elle même associée à l'origine et à l'usage multidisciplinaire de cette notion. Nous allons partir d'une définition fine et générale de ce qui serait le concept de régulation, cherchant à analyser quels sont ses composants principaux. Ensuite, nous allons essayer de lui donner de l'épaisseur, en montrant comment d'autres acceptions de la notion (qui renvoient à son appropriation par différentes disciplines pour penser des problèmes bien divers) finissent par l'enrichir avec des niveaux d'analyse transversaux qui s'avère en même temps complémentaires et contradictoires entre eux. Finalement, comme notre objectif ici n'est pas celui de faire une analyse épistémologique approfondie de cette notion, nous allons conduire notre réflexion vers le problème des formes et des échelles de régulation qui s'appliquent aux services urbains organisés en réseaux.¹³

Commençons par énoncer la célèbre définition générale du concept de régulation formulée par G. CANGUILHEM dans l'Encyclopaedia Universalis:

"La régulation est l'ajustement, par rapport à quelques règles ou normes, d'une pluralité de mouvements ou d'actes, et de leurs effets ou produits, que leur diversité ou leur succession rend d'abord étrangers".

Nous retrouvons dans cette définition deux idées fondamentales qui semblent communes à toutes les notions de régulation: d'une part, celle d'interaction entre des éléments instables; d'autre part, celle de processus d'ajustement entre ces éléments moyennant la mise en place et le suivi de certaines règles, normes ou paramètres de contrôle. D'un côté, la pluralité, la diversité et l'instabilité de mouvements ou d'actes qui relèvent d'acteurs distincts mis en rapport les uns avec les autres au sein d'un système

¹³ Une admirable analyse de l'évolution épistémologique de cette notion et de son "ingénierie" peut être trouvée chez LEMOIGNE (1988).

inséré dans un environnement particulier, de l'autre, l'ajustement des rapports entre tous les éléments impliqués: les actes et les mouvements des acteurs; le système qui les met en rapport; l'environnement physique et social qui les encercle. Si la notion de régulation met l'accent sur l'aspect de l'ajustement, il ne faut pas oublier qu'il est inséparable de l'aspect d'instabilité qui pousse au développement des processus et des mécanismes d'ajustement: nous devons envisager la régulation comme une sorte de processus dialectique entre ces deux pôles, les contradictions, les "crises" et les ajustements étant des éléments constitutifs de sa dynamique d'évolution.¹⁴

Au delà de ces considérations générales et abstraites sur les idées fondamentales implicites dans la notion de régulation, nous rappelons avec BEYELER (1991) qu'elle a été employée scientifiquement avec au moins trois acceptions différentes, à savoir: 1) celle d'une "conception transversale à la théorie des systèmes, la biologie, et la thermodynamique" qui serait "la base possible d'une théorie de l'auto-organisation"; 2) celle d'une intervention régulatrice "active et consciente de la part de l'État ou d'autres organisations"; 3) celle d'une "conjonction de mécanismes concourant à la reproduction [dynamique] d'un ensemble [ou système] compte tenu des structures et des formes sociales".¹⁵ De son point de vue, il y aurait plutôt complémentarité que contradiction entre toutes ces acceptions là, comme elle nous l'explique dans ce passage de sa thèse:

"Les mécanismes d'ajustement, bien que multiples car affectant une pluralité d'objets, sont présentés comme prédéterminés par des contraintes, des normes. Ils se produisent dans un système organisé et complexe. De plus, leur multiplicité et diversité masquerait dans un premier temps la finalité de la régulation, qui est de tendre vers la cohérence de l'ensemble, vers la régularité. Or, il est justement reproché aux approches 'régulationnistes' tantôt de ne constituer qu'une juxtaposition d'analyses partielles ou alors pêcher par un excès de globalisme. L'ajustement particulier perdant son individualité au profit d'un tout indissociable. Mais la finalité de l'emploi de la régulation comme aide à la description, et non pas comme théorie figée, est de mieux comprendre d'une part l'ensemble de procédures, des ajustements, des comportements dont elle est composée et d'autre part de saisir comment elle assure le passage d'un ensemble de rationalités limitées et décentralisées à une

¹⁴ Travaillant sur l'évolution du capitalisme dans notre siècle, les auteurs de ce que l'on est convenu d'appeler "l'école de la régulation" ont souvent souligné le caractère dialectique et non pas fonctionnaliste de cette notion. Voir, par exemple, BOYER (1986) et LIPIETZ (1988).

¹⁵ Cette troisième acception correspond à une définition de Robert BOYER (1986) à laquelle on a ajouté les mots entre crochets.

Nous pouvons dire que les trois acceptions du mot régulation mentionnées ci-dessus correspondent à peu près à trois niveaux d'analyse distincts de cette notion. La première correspond au niveau micro de la régulation qui renvoie à l'ajustement des interactions ou des flux au sein et par le biais du réseau. C'est l'échelle de la **régulation interne**, qui incombe pour l'essentiel à l'opérateur des services. La seconde correspond au niveau intermédiaire des ajustements portant aussi bien sur les conditions techniques et financières d'exploitation des services, que sur les exigences politico-institutionnelles et sociales relevant des missions de service public qui leur sont attribuées (ce qui renvoie tantôt aux règlements intérieurs des services exploités en régie directe, tantôt aux cahiers des charges assumées par l'exploitant privé). C'est l'échelle de **régulation de l'organisation générale des services**, où le rôle prépondérant repose sur l'autorité organisatrice. Finalement, la dernière acception renverrait au niveau macro des ajustements entre l'organisation des services urbains et l'organisation de la société où ils s'inscrivent, ce qui concerne les enjeux politiques, économiques, sociaux et spatiaux associés aux multiples fonctions des services. C'est l'échelle de **régulation des "effets externes" plus larges** sur l'environnement social, par rapport à laquelle les autorités régulatrices et l'organisation juridico-institutionnelle des services jouent le rôle central.

Pour raffiner la schématisation que nous venons de faire sur les différentes échelles et les différents niveaux d'analyse de la notion de régulation, nous devons prendre en compte deux considérations supplémentaires. La première consiste à introduire la dimension temporelle dans notre schéma, à partir de la distinction avancée par BEYELER (1991) entre la "régulation synchronique", portant sur le fonctionnement et l'exploitation des services, et la "régulation diachronique", portant sur les rapports entre l'évolution du réseau et l'évolution du système social et spatial auquel il sert. La seconde considération consiste tout simplement à observer que, dans la pratique, ces niveaux ou échelles de régulation se trouvent plus ou moins emboîtés les uns sur les autres, de sorte que les rôles de différents agents ou instances régulatrices s'avèrent

beaucoup moins clairs que ce que propose notre schématisation théorique du paragraphe précédent, pouvant varier énormément suivant le contexte (social, historique et spatial) de référence¹⁶. Nous y reviendrons ci-après.

À part la question des échelles et des niveaux d'analyse, nous pouvons également distinguer des formes et des modèles sociaux bien différenciés de régulation des services ou réseaux techniques urbains.

Pour ce qui concerne les **formes de régulation**, nous rappelons avec BEYELER (1991) qu'il est possible de distinguer plusieurs types différents suivant trois "modalités régulatrices". La première modalité concernerait la "nature" de la régulation, qui peut être économique, réglementaire, technique ou institutionnelle. La seconde serait du type "objetale", fondée sur le contrôle des "résultats" des services ou des "états de référence" des réseaux. La troisième toucherait la dimension "procédurale", concernant l'ajustement des moyens et des procédures technico-administratives employés dans la prestation des services.

Pour ce qui concerne les **modèles sociaux de régulation** des services urbains, nous rappelons qu'il s'agit d'une problématique qui renvoie au niveau macro des ajustements qui ont lieu entre l'organisation générale des services et l'organisation générale de la société qu'ils servent. En fait, pour cause de la multiplicité de fonctions qu'ils remplissent, les services urbains se trouvent étroitement liés aux structures politiques, socio-économiques et culturelles historiquement constituées dans les différents pays, de sorte qu'il s'avère analytiquement utile de travailler avec l'hypothèse de modèles nationaux d'organisation et de régulation des services. "Par delà la différence entre les services", affirme COING (1989), "une certaine logique commune apparaît dans la forme de leur prise en charge, qu'on peut essayer de formaliser comme

¹⁶ Nous rappelons avec OFFNER (1988) que l'opérateur, dans la mesure de son propre développement technique et organisationnel, peut jouer un rôle de plus en plus important sur la régulation des effets externes les plus immédiats des services en réseaux, ceux qui touchent plus directement la dimension spatiale: travaillant sur l'intelligibilité des réseaux, il peut agir sur les interconnexions et les problèmes de fiabilité, développer sa maîtrise sur les effets d'encombrement, réduire les impacts négatifs des services sur l'environnement, ou encore, développer des stratégies pour s'approprier de la mise en valeur des terrains et des immeubles induite par l'expansion des infrastructures et des services; bref, il ne serait pas loin de créer techniquement, économiquement, et juridiquement les conditions de son propre monopole, suivant la définition "maximaliste" de Gabriel DUPUY.

un 'modèle'". C'est le cas, par exemple, du modèle de la société publique nationale que l'on retrouve dans de nombreux pays africains (ainsi que dans certaines nations latino-américaines), de celui de l'entreprise municipale multi-services retrouvée en Allemagne, ou encore, du modèle français, organisé autour des communes et de quelques grandes entreprises privées. "Chacun de ces modèles", poursuit COING (1989), "connaîtra une dynamique propre, c'est-à-dire générera une forme propre de crise, et la recherche d'un certain type d'issues" (pp. 4-5).

Autrement dit, les modes d'organisation (ou les formes de prise en charge) des services renvoient à des modèles sociaux de régulation qui leur sont associés. Nous avons donc deux notions distinctes qui sont étroitement liées entre elles, avec des évolutions réciproques où l'une modifie l'autre: d'un côté, celle de "mode d'organisation"; de l'autre, celle de "mode de régulation". Essayons de mieux préciser la seconde, examinant brièvement les caractéristiques essentielles de deux modèles fort contrastés: la régulation à l'anglo-saxonne, et la régulation à la française.¹⁷

Les différences entre les deux modèles ont une origine historique, qui se reflète sur des significations différentes attribuées au mot régulation dans chaque contexte. Le dispositif anglo-saxon de régulation, dont la pierre d'angle est la mise en place d'autorités régulatrices indépendantes aussi bien des pouvoirs politiques que des exploitants privés, se développe d'abord aux Etats-Unis avant la première guerre mondiale, se consolidant durant les années 20 et 30. Il est né d'un mouvement de contestation de la part des usagers et des élus face aux abus perpétrés par le secteur privé, lequel a pris dès le départ le devant de la scène dans le domaine des services urbains dans ce pays. Ce modèle se développe également en Angleterre, à partir des années 30, passant de la simple "réglementation" des services à l'organisation plus large des marchés publics structurés en monopoles. En France, où les interventions de l'Etat (avec la doctrine du service public) et des entreprises privées dans ce domaine ont connu une certaine simultanéité, la régulation a été développée comme une sorte de "coproduction" des juristes, des ingénieurs et des élus locaux, fondée plutôt sur le

¹⁷ Pour en savoir plus, voir les interventions de D. LORRAIN et H. COING in LATTS (1995), desquelles nous avons extraits les principales remarques qui suivent.

partenariat que sur l'affrontement entre les pouvoirs publics et les exploitants privés. Les autorités régulatrices s'y avèrent pratiquement inexistantes, le rôle du régulateur étant joué principalement par les autorités organisatrices, dans une logique de contrat. Lorsque pour les anglais et les américains la problématique de la régulation consiste à intervenir sur la structure du marché pour y introduire un certain niveau de concurrence, pour les français elle renvoie à l'organisation d'un ensemble complexe d'architectures institutionnelles qui s'appliquent aussi bien au public qu'au privé, faisant référence aux multiples mécanismes (techniques, économiques, juridico-institutionnels et politiques) qui régulent la prestation des services délégués.

Au delà des différences que nous venons d'examiner, Dominique LORRAIN (in LATTS, 1995) identifie trois principes communs d'organisation des marchés de service public qui se combinent de manière différente suivant les différents modèles de régulation: 1) celui du **régulateur**, fondé sur la constitution d'autorités régulatrices indépendantes des exploitants et des élus; 2) la mise en place de **mécanismes de régulation** créant un certain degré de compétition entre des oligopoles; et 3) le principe **d'auto-régulation** par le biais duquel les exploitants publics ou privés proposent eux mêmes des règles internes qui limitent les marges de manoeuvre de leurs actions, soit pour cause des pressions reçues des milieux professionnels ou des organisations syndicales associées aux services, soit en fonction d'une politique de relations publiques avec les clients (y compris aussi bien les usagers, que les maires et les élus). Il nous faudrait rajouter que la conjoncture internationale actuelle, marquée par l'emprise croissante du néolibéralisme sur les politiques économiques de la plupart des pays, qui se renforce avec la transnationalisation, voire la "globalisation" des marchés et des affaires des grandes entreprises de services publics, semble pousser à une certaine concurrence entre les modèles de régulation, laquelle s'accompagne d'un certain "métissage" entre les modèles de régulation, avec des combinaisons variables entre ces trois principes.

Rapportant ces considérations à notre objet de recherche, nous pouvons dire que le mode d'organisation de l'assainissement de base mis en place au Brésil avec le

PLANASA reflète l'intention du gouvernement fédéral d'imposer un modèle de régulation hégémonique pour le secteur qui cherche à combiner d'une manière spécifique et originale les trois principes mentionnés avant. Comme nous le verrons au chapitre trois, ce modèle devrait se fonder sur: 1) l'attribution partielle du rôle de régulateur à la BNH (touchant principalement les aspects techniques et économico-financiers de la gestion des services); 2) la mise en place d'un certain degré d'auto-régulation, à travers l'association de quelques organismes techniques spécialisés et de quelques organisations socioprofessionnelles du secteur à la BNH, pour évaluer les plans d'investissement des compagnies d'assainissement de base des Etats-fédérés et élaborer des programmes de développement institutionnel à leur égard; 3) l'élimination des mécanismes de régulation de nature politico-institutionnelle qui jouent à l'échelle municipale, écartant les prérogatives de pouvoir concédant des contrats de concession établis entre les municipalités et les compagnies concessionnaires des États-fédérés. Il est évident que ce modèle écarte l'idée d'introduire des mécanismes de concurrence entre ces compagnies, cherchant plutôt à renforcer leur position monopoliste au sein de chaque État-fédéré. Mais, il vise également à appuyer le développement du capital privé national associé au secteur (des entreprises de BTP et des bureaux d'études sous-traitants, des fabricants de matériaux, etc.).

2.33 - Les modes et les échelles de gestion

Les modes de gestion d'un service urbain sont des réalités socio-historiques qui conjuguent deux dimensions indissociables: d'une part, *la forme juridique* constituée par les rapports formels définissant un certain partage des responsabilités entre les acteurs publics et privés qui interviennent dans son exploitation, laquelle peut être conçue comme un **Heu d'exercice** ou un **moyen institutionnel** par le biais duquel se produit une régulation partielle; d'autre part, *la forme sociale* qui renvoie à l'encadrement socio-institutionnel plus large des rapports en question, laquelle s'avère être plutôt un aboutissement d'un processus élargi de régulation du secteur. Pour comprendre la portée concrète de la notion de mode de gestion d'un service urbain, et les enjeux socio-institutionnels qui s'y rapportent dans un pays déterminé à une certaine époque, il faut analyser les rapports entre ces deux dimensions. Cela doit nous permettre de comprendre pourquoi une question comme celle du "choix" du mode de gestion ne peut pas avoir le même sens dans des pays socialement et institutionnellement fort divers. Essayons donc d'explorer cette distinction pour analyser comparativement les rôles que les modes de gestion des services urbains remplissent dans les contextes institutionnels français et brésilien. Cette analyse devra rendre plus claire la définition de mode de gestion avancée ci-dessus.

Commençons par examiner les modes de gestion des services urbains en France. Cette notion s'y avère parfaitement codifiée comme catégorie juridique. Elle a une place et un statut particulier au sein du droit administratif français, renvoyant à un éventail précis de modalités d'exploitation des *services publics à caractère commercial et industriel*, lequel se fonde sur un certain nombre de variations juridiquement admises dans le partage des responsabilités technico-administratives et financières entre l'autorité organisatrice (une collectivité territoriale publique) et l'exploitant (une organisation publique, privée ou mixte). De la "géométrie" variable des rapports contractuels ou réglementaires qui s'établissent entre ces deux acteurs naissent différentes modalités d'exploitation des services partagées entre deux catégories

fondamentales : la gestion directe et la gestion déléguée. Il en résulte une panoplie de modes de gestion dont nous allons analyser brièvement les caractéristiques essentielles, afin de mieux comprendre les enjeux socio-institutionnels de la forme juridique de cette notion dans le contexte français.¹⁸

La **gestion directe** signifie que la collectivité locale prend à sa charge tous les aspects de la gestion des services, les exploitant par ses propres moyens dans le cadre d'une réglementation publique concernant les régies. Il y en a trois types. Le premier est la "régie simple" (ou directe), dont les services ne disposent d'aucune autonomie juridico-administrative et financière par rapport au pouvoir exécutif de la collectivité organisatrice: la première n'étant pas juridiquement distincte de la seconde, la séparation entre l'autorité organisatrice et l'exploitant des services s'avère très incomplète, sinon inexistante, puisque la régie gère les services sans disposer effectivement de pouvoir de décision à leur égard. Les autres types sont la "régie autonome" et la "régie personnalisée", qui impliquent une séparation plus nette entre ces deux rôles joués par la collectivité, et correspondent respectivement à des degrés croissants d'autonomie administrative et financière. Même si la première n'est pas dotée d'une personnalité morale de droit public, comme la seconde, toutes les deux exercent pleinement leur rôle d'exploitants publics, étant également soumises à un statut et à un règlement intérieur particuliers qui définissent leurs règles d'administration et leurs relations avec l'autorité organisatrice dont elles relèvent. Quel que soit le type de régie en question, cette forme d'organisation institutionnelle n'exclut pas la participation du capital privé dans l'exploitation partielle des services par le biais de contrats de prestation qui prennent la forme juridique d'un marché public. Cet appel au privé peut même être poussé à l'extrême, dans le cadre de ce que l'on appelle un "marché d'exploitation à l'entreprise", où celle-ci s'occupe de l'ensemble des prestations du service, sans pour autant en assurer la responsabilité juridique, brouillant les frontières réelles entre la gestion directe et la gestion déléguée.

¹⁸Pour en savoir plus, voir AUBY (1982).

Par gestion déléguée nous entendons "toute gestion de service public assurée par une personne morale autre que la collectivité organisatrice ou l'établissement public créé par elle à cet effet" (AUBY, 1982:39). L'exploitation des services est déléguée à un exploitant public ou privé, dont la relation avec la collectivité organisatrice est réglementée par un contrat de service public. Il y a quatre types différents de gestion déléguée, qui correspondent à quatre modalités de contrat définissant un certain partage des responsabilités entre la collectivité locale et les délégataires par rapport au financement, à l'entretien et à la gestion des infrastructures et services: la concession, l'affermage, la régie intéressée et la gérance. Dans les deux premières modalités de contrat, l'exploitation est faite aux risques et périls du délégataire: s'il finance et construit les équipements initiaux, nous sommes dans le cadre d'une concession; s'il les reprend de la collectivité, il s'agit d'un contrat d'affermage. Dans les deux autres modalités de contrat, la collectivité prend à sa charge l'exploitation du service avec le concours extérieur d'une entreprise spécialisée qui sera rémunérée soit forfaitairement (gérance), soit par une rétribution qui comprend un intéressement aux résultats de l'exploitation ("régie" intéressée).

Considéré comme une catégorie juridique "pure", le mode de gestion est assimilable aux différentes modalités de contrat ou de rapports réglementaires qui partagent les responsabilités techniques et financières entre l'autorité organisatrice et l'exploitant des services. En tant que telle, cette catégorie est indifférente aussi bien à la nature de l'autorité organisatrice (communale, intercommunale, départementale ou interdépartementale) qu'au statut de l'exploitant (public, privé ou mixte). Les différentes formules impliquent, tout de même, un certain niveau de contrôle de la première sur le dernier, ainsi que des degrés différents de coopération entre le public et le privé.

Envisagées comme des formes sociales qui résultent d'un processus plus large de régulation sociale, cette panoplie de modes de gestion qui caractérise l'organisation institutionnelle des services urbains en France apparaît comme étant fondée sur un trépied composé de l'autorité organisatrice, de l'exploitant, et du contrat qui les associent. Sa complexité repose sur les variations possibles dans les combinaisons entre

ces trois composants. Nous avons déjà fait un tour d'horizon des différentes modalités de contrat, ayant également vu que l'exploitant peut avoir un statut public, privé ou mixte. Considérons maintenant la nature de l'autorité organisatrice, qui renvoie à la dimension juridico-institutionnelle du problème de **l'échelle technique de gestion**, dont nous parlerons davantage ci-après.

Nous devons tout d'abord rappeler que l'organisation immédiate des services urbains en France relève historiquement de l'initiative municipale: ce sont les municipalités qui décident d'intervenir directement ou de déléguer leur monopole dans ce domaine; ce sont elles qui accordent l'autorisation d'occuper le domaine public pour y installer les réseaux; enfin, ce sont elles qui décident de s'occuper des services de manière isolée ou moyennant leur insertion dans des structures de coopération intercommunale auxquelles elles transfèrent certaines compétences par rapport aux différents services. Ces multiples structures de coopération intercommunale à géométrie variable (district, communauté urbaine, syndicats intercommunaux, syndicat mixtes ou syndicats au deuxième degré) constituent des collectivités territoriales pouvant exercer pleinement les rôles d'autorité organisatrice des services, tantôt comme maîtres d'ouvrage ou/et maîtres d'oeuvre des travaux et des projets dans le cadre d'une gestion directe, tantôt comme pouvoir concédant dans le cadre d'une gestion déléguée.

Conçus comme des formes sociales qui s'appuient sur les différentes combinaisons entre la nature de l'autorité organisatrice, le statut de l'exploitant et le type de contrat qui les relie entre eux, les divers modes de gestion des services urbains que l'on retrouve en France s'avèrent être un lieu ou un moyen d'une régulation d'échelle intermédiaire: celle qui renvoie aux conditions techniques et financières de l'exploitation des services. Ainsi, les élus locaux savent que le "choix" du mode de gestion par la collectivité organisatrice de niveau communal ou supracommunal implique un certain degré de coopération public-privé, un certain partage des responsabilités techniques et financières entre l'exploitant et les collectivités impliquées. Cette fonction régulatrice intermédiaire apparaît de manière encore plus évidente lorsque nous observons des changements de mode de gestion dans les

collectivités locales : comme l'a noté COING (1989), ces changements, particulièrement la "privatisation" (ou le passage de la gestion directe à une formule de gestion déléguée) semblent "s'expliquer davantage par la crise du mode antérieur que par les vertus du nouveau mode", la question du "choix" étant plutôt associée aux contraintes de situation concernant les réseaux (obsolescence, besoins de renouvellement), l'état des finances publiques de la collectivité (possibilité de contourner des problèmes du régime fiscal et/ou de la gestion du personnel), la mise en cause des niveaux territoriaux de gestion, etc..

Cependant, nous ne pouvons pas comprendre cette fonction régulatrice partielle des modes de gestion, ni les enjeux sociaux plus large qui se rapportent à leur "choix" ou aux changements dans ce domaine, sans les examiner en tant que **formes sociales de prise en charge** des services qui sont elles mêmes régulées à l'échelle du modèle social d'organisation du secteur. Cette approche passe par une brève réflexion sur les origines et les caractéristiques essentielles du modèle français des services urbains.

Comme l'a démontré LORRAIN (1988), une des caractéristiques essentielles de ce modèle est la plasticité des formes juridiques qui le composent: "le droit n'est pas ici une contrainte qui détermine des pratiques, mais un outil malléable qui reflète leur diversité". Ce modèle s'avère doté d'une "très grande souplesse qui lui permet de s'adapter à toutes les situations, qu'elles résultent d'impératifs techniques ou de contraintes politico-institutionnelles". Marqué par le respect de l'autonomie communale, il serait donc constitué d'un fort degré d'adaptabilité institutionnelle et de modularité technique autour des contrats. Cela veut dire qu'il y a évolutivité et "souplesse d'usage des contrats" (une même formule peut recouvrir des réalités industrielles et économiques différentes), de même qu'il y a la possibilité d'organiser le service suivant un principe de spécialisation fonctionnelle entre le réseau et l'usine, chacun de ces maillons pouvant "avoir sa propre logique de développement, être sous la responsabilité d'autorités organisatrices différentes et exploités par des opérateurs également différents".

Les caractéristiques que nous venons d'examiner doivent être envisagées comme le fruit d'un processus historique de conflit, de négociation et des compromis entre trois acteurs principaux: les communes, les grandes entreprises gestionnaires de services urbains et l'Etat. L'extrême fragmentation du cadre communal français a été compensée par des formules souples de coopération intercommunale et par l'intégration sectorielle des grandes entreprises. Quant à l'État, au contraire de la vision régaliennne traditionnelle, il n'a pas joué le rôle principal dans ce domaine, se limitant à encadrer le jeu joué par les autres acteurs au travers d'interventions multiformes, notamment par le biais de la fixation de principes juridiques et de normes administratives concernant les services publics à caractère industriel et commercial.¹⁹ Ainsi, quel que soit leur mode de gestion, l'exploitation de ces services doit être soumise aux trois principes généraux du service public - la *continuité*, l'*égalité* devant les usagers (par rapport à l'accès et aux charges) et la *mutabilité* (ou adaptation constante) - ainsi qu'à la règle de l'équilibre financier (les dépenses doivent être prévues dans des budgets annexes et ne peuvent pas dépasser les recettes). Une notion fondamentale est censée être toujours respectée, même dans les montages d'exploitation les plus complexes: "...le **pouvoir concédant**, qui appartient à l'autorité publique organisatrice du service, **ne se subdélègue pas**" (THIBAULT, 1986:267 - mots soulignés par l'auteur).

Envisagée en tant que forme sociale de prise en charge des services, la notion de mode de gestion correspond donc à un niveau intermédiaire de structuration du processus de régulation des services urbains: à un résultat ou à une réponse à des problèmes qui se posent à l'échelle locale ou régionale dans un contexte socio-institutionnel particulier. Elle reflète les caractéristiques politico-institutionnelles, sociales, économiques et spatiales de chaque pays, de sorte que les questions soulevées

¹⁹ Nous adoptons ici le point de vue de D. LORRAIN (1988), pour qui l'État français ne se situe pas en position d'organisateur général "au-dessus" de la société dans ce domaine: "Ici la puissance publique n'est pas en position d'extériorité avec le milieu industriel, mais en position d'imbrication et d'articulation", vu que les normes et les objectifs de politique publique sont le résultat d'une coproduction entre les acteurs" (p. 36). Nous rappelons avec lui que l'intervention de l'État français dans ce domaine comprend aussi la mise en place de mécanismes de financement (des subventions, des fonds nationaux); l'établissement des cahiers de charges réglementant les contrats entre les autorités organisatrices et les exploitants en gestion déléguée (qui étaient obligatoires avant les lois de décentralisation); le contrôle du prix des services (relâché après 1985); la politique de recherche; et la planification urbaine.

par l'analyse comparative des modes de gestion existant dans une société sont difficilement transposables à une autre. Pour mieux illustrer ce point, nous allons indiquer par la suite les principales questions posées à cet égard en France, avant d'analyser comment la distinction entre forme juridique et forme sociale se manifeste au Brésil suscitant des questions bien différentes.

En France, aussi bien qu'en Europe de manière générale, l'analyse comparée des modes de gestion des services urbains se focalise sur la "performance" de chacun, celle-ci étant envisagée comme une relation entre la qualité du service rendu et son prix de revient. Les questions sont posées en termes de "mode de gestion approprié" pour les différents services des collectivités locales. S'agissant effectivement d'un marché dont l'expansion dépend du choix des collectivités organisatrices, la polarisation du débat autour de la dichotomie gestion publique/gestion privée (plus ou moins assimilable à la distinction gestion directe/gestion déléguée) s'avère encore bien présente, même si la plupart des interlocuteurs semblent bien conscients des limites qui s'y posent actuellement, vu l'existence d'un continuum de formes de gestion entre le tout public et le tout privé, ou encore, des situations de monopole ou de concurrence qui s'avèrent plus explicatives des différences de performance entre les divers modes de gestion que le statut de l'exploitant. Ainsi, les positions de principe en faveur d'une supériorité de la gestion déléguée abondent, alors que les vérifications empiriques par le biais d'études comparées restent peu développées.²⁰

Or, nous remarquons avec OFFNER (1990) que cette "focalisation de l'analyse sur l'évaluation des performances des modes de gestion des services locaux ... oblige à raisonner 'toutes choses égales par ailleurs', et occulte ... les évolutions structurelles induites ou favorisées par des transformations de ces modalités de gestion"(p. 155). L'auteur pense surtout à deux thèmes dont le développement laisse à désirer: 1) le

20 Pourtant, nous pouvons trouver des études ponctuelles à cet égard. BEYELER (1991), par ex., affirme que les données relatives au prix de l'eau en France en 1975 "indiquent clairement" que le prix moyen "va croissant de la régie à la gérance". Le mode de gestion induirait donc un coût d'exploitation qui serait répercuté sur le prix. Cependant, l'auteur ne voit aucun rapport entre le mode de gestion et la qualité technique de l'exploitation, d'où la question qu'elle se pose (sans risquer d'y apporter aucune réponse): "la différence de prix est-elle corrélée à une meilleure organisation des dépenses, de meilleures performances du service, ou correspond-elle simplement à un plus large bénéfice?" (p. 152).

contrôle de l'autorité organisatrice sur l'exploitant ("la prise en compte des questions de division du travail, de répartitions des capacités d'expertise" entre ces acteurs); 2) "la mise en cohérence de divers services publics locaux au plan communal". L'accent mis sur l'évaluation des performances des modes de gestion semble fondé sur la plus grande visibilité de la forme juridique que cette notion assume aussi bien en France qu'en Europe par rapport à celle de la forme sociale. C'est pourquoi les questions qui renvoient plutôt à la dimension régulatrice qu'à la dimension administrative de cette notion sont traitées de manière insuffisante.

Pour mieux comprendre la distinction entre les dimensions juridique et sociale (au sens le plus large) de la notion de "mode de gestion" il nous faut sortir du cadre de référence français: le trépied autorité organisatrice/exploitant/contrat. En fait l'exploitation des services urbains connaît d'autres cas de figure qui n'obéissent pas entièrement à ce schéma, comme l'inexistence d'autorité organisatrice pour un service déterminé rendu spontanément par le marché (c'est souvent le cas de certains segments des transports collectifs ou même de la collecte des déchets dans les P.V.D.); ou encore, la situation où les rôles d'autorité organisatrice et d'exploitant se superposent sur une même organisation (c'est le cas des Water Authorities en Grande-Bretagne avant la privatisation). Voyons le cas des modes de gestion de l'assainissement de base au Brésil.

Pour ce qui concerne la forme juridique, les modes de gestion des services d'eau et d'égouts que l'on retrouve au Brésil s'avèrent assez proches de la situation française. Comme la plupart des services urbains, ils font partie des compétences municipales.²¹ La municipalité peut les gérer directement ou confier leur exploitation à un concessionnaire par le biais d'un contrat de concession ou de "permission" (touchant à peine une partie de la prestation du service). Elle est donc l'autorité organisatrice et le pouvoir concédant des services. La "gestion municipale" peut être considérée comme une forme de "gestion directe" dont l'organisation juridico-administrative peut assumer

21 En fait, la Constitution Fédérale de 1988 considère que tous les services publics d'intérêt local font partie des compétences de la municipalité. Cependant, la nouvelle charte nationale ouvre la voie pour des actions supplétives de l'Union et des Etats-fédérés, considérant l'assainissement de base comme un domaine de "compétence commune" aux trois niveaux de gouvernement.

trois formes différentes. La première consiste à organiser les services dans le cadre d'un département ou d'une division de "l'administration directe" des mairies, ce qui correspond à peu près à la régie directe: les services ne disposent ni d'autonomie administrative, ni d'autonomie financière, leurs recettes pouvant être appropriées par la mairie pour financer d'autres activités et d'autres travaux (il n'y a pas de normes les obligeant à équilibrer les recettes et les dépenses, ni à disposer d'un budget annexe distinct du budget général de la mairie). La seconde est ce que l'on appelle une "autarchie", qui correspond à peu près à la régie personnalisée, puisque elle dispose d'un fort degré d'autonomie administrative et financière, étant dotée d'une personnalité juridique et d'un budget propre.²² Les autarchies disposent, en plus, de la titularité des services, de sorte qu'elles peuvent les faire administrer par un tiers moyennant des conventions. Contrairement à ce qui se passe en France avec la gestion directe, où les régies simples s'avèrent nettement prédominantes, les autarchies sont la formule la plus répandue au Brésil dans le camp de la gestion municipale. Finalement, nous avons les entreprises ou S.E.M. organisées par les municipalités, qui s'avèrent assez rares dans ce domaine. Il s'agit toujours d'organisations para-publics qui, nonobstant être dotées d'une personnalité juridique de droit privé, se trouvent partiellement soumises aux règles du droit administratif brésilien, vu leur statut d'entreprises de prestation des *services industriels d'utilité publique*. Du point de vue juridique, la "gestion étatique" peut également être assimilée à une forme particulière de gestion déléguée, puisque la gestion des services est confiée à un exploitant ou concessionnaire distinct des pouvoirs publics municipaux dans le cadre d'un contrat de concession. Cependant, dès que l'on observe la forme sociale les similitudes entre l'une et l'autre disparaissent.

En fait, la "gestion étatique" relève d'une politique fédérale à caractère autoritaire. La concession dans le cadre de cette politique implique une renonciation de la part de la municipalité à son rôle d'autorité organisatrice des services, vu que les contrats types élaborés par la BNH (obligatoires) ne reconnaissent pas ses prérogatives

²² Malgré sa faible diffusion dans la langue française, le mot "autarchie" (que nous avons trouvé au *Petit Robert*) nous a semblé le plus indiqué pour traduire le vocable portugais que l'on utilise au Brésil pour désigner ce type d'organisme public: *autarquia*.

de pouvoir concédant, particulièrement en matière tarifaire.²³ En plus, le concessionnaire doit être nécessairement une compagnie publique appartenant à l'État-fédéré où se situe la municipalité concédante. Enfin, pour ce qui concerne le problème de **l'échelle de gestion** dans des situations où le cadre municipal s'avère trop étroit par rapport à la réalité de l'urbanisation, l'initiative et le financement de l'intégration technique des réseaux municipaux à travers des infrastructures supramunicipales relève traditionnellement de l'État-fédéré, vu que les formules de coopération intermunicipale existant au Brésil s'avèrent encore institutionnellement et financièrement fragiles pour permettre d'organiser la maîtrise d'ouvrage de travaux aussi complexes.²⁴

Donc, l'équation du modèle français des services urbains, fondée sur le trépied que nous avons examiné avant, se trouve complètement bouleversée par la rigidité du modèle brésilien d'organisation de l'assainissement de base: l'autorité organisatrice des services repose ici toujours sur la municipalité, mais elle devient inopérante dans le cas de la gestion étatique; les contrats de concession n'assurent aucun équilibre dans les rapports entre les municipalités concédantes et les compagnies concessionnaires, puisqu'ils obéissent à un modèle autoritaire qui favorise celles-ci au détriment des premières; les exploitants sont forcément des satellites des communes (en cas de gestion municipale) ou des compagnies monopolistes des États-fédérés (en cas de concession), lesquelles sont très faiblement régulées à ce niveau-là. Dans ce contexte, le "choix" du mode de gestion par les municipalités ne comporte que deux alternatives: la concession avec sacrifice de l'autorité organisatrice, ou la gestion municipale sans assistance technique et financière des autres niveaux de gouvernement.²⁵ Nous pouvons donc dire que la forme juridique du mode de gestion s'avère ici complètement phagocytée par la forme sociale, du moins dans le cas de la gestion étatique. C'est pourquoi les questions relatives à la dimension régulatrice des modes de gestion

23 Nous allons le voir de manière plus détaillée dans notre étude de cas sur la ville de Diadema.

24 Les formules les plus répandues, principalement dans les États de la région Sudeste (la plus industrialisée et urbanisée du pays) sont les "consortiums intermunicipaux" et les "associations des maires". Les deux sont relativement récentes et ne disposent véritablement de pouvoir de décision, vu que les municipalités résistent à leur transférer des compétences et des ressources fiscales.

25 Cette question du choix sera reprise lors de la formulation de nos hypothèses, à la dernière partie de ce chapitre

(logiques de fonctionnement, contrôle social, évolution) prennent le devant de la scène sur les questions qui renvoient à la dimension administrative ("performances" techniques et financières).

2.4 - Quelques axes de réflexion

De manière générale, nous pouvons dire que les processus sociaux qui se développent autour des services urbains se structurent et se transforment autour de quatre axes fondamentaux: 1) le **rapport autorité organisatrice-prestataire de service public**, qui rend compte de la forme, du contenu et du degré de contrôle socio-politique auquel sont soumises les activités en question; 2) le **rapport central-local**, qui définit la répartition des compétences politico-institutionnelles, techniques et financières entre les autorités organisatrices de différents niveaux de gouvernement, ainsi que les lieux d'arbitrage des conflits liés à la régulation des services; 3) le **rapport public-privé**, qui caractérise le degré d'association entre les capitaux et les acteurs sociaux des secteurs public et privé dans la production et la prestation des services; et 4) le **rapport prestataire de service public-clients**, qui témoigne d'une plus ou moins grande ouverture des services à la participation des consommateurs/usagers dans leur production et leur gestion.

Dans des situations concrètes, ces quatre axes de structuration et de changement des services urbains sont plus ou moins stables ou mobiles suivant le pays et le secteur analysé dans une période donnée. Ils correspondent à des lieux d'analyse sur lesquels il faut réfléchir, en observant les changements qui y interviennent tant sur le plan conjoncturel et sectoriel, que sur celui plus structurel du modèle social d'organisation et de régulation des services.

2.5 - Les prémisses théorico-méthodologiques fondamentales

Les considérations précédentes sur les principaux problèmes de conceptualisation et de méthode concernant la terminologie et les paradigmes explicatifs de l'évolution des services urbains nous conduisent à deux prémisses théorico-méthodologiques fondamentales qui doivent guider toute recherche dans ce domaine. Voyons-les.

La première consiste à concevoir tout service ou réseau technique urbain comme un "système socio-technique" structuré par les multiples rapports sociaux impliqués dans sa conception, sa production et son fonctionnement. Jouant à plusieurs niveaux différents, ces rapports articulent entre eux non seulement le dispositif matériel, les agents intervenants, et les normes juridiques qui réglementent son fonctionnement, mais aussi l'environnement socio-spatial immédiat qui l'encercle, et le contexte historico-social plus large où s'inscrivent tous les autres aspects. L'approche des réseaux ou services urbains en tant que système socio-technique, développée de manière particulièrement sophistiquée par KNAEBEL (1985) à l'égard du "système d'assainissement", implique l'idée d'une hiérarchie entre la sphère technique et la sphère sociale, celle-ci l'emportant sur la première. Ainsi, cet auteur affirme que "ce sont les rapports sociaux qui impriment au système sa forme et sa structure" (p. 25). BEYELER (1991) affirme également que les réseaux urbains "résultent d'un contexte socio-technique, économique et politique qui conditionne leur évolution" (p.21). Elle cite aussi une affirmation de Gabriel DUPUY allant dans le même sens: "l'évolution du réseau ne peut que traduire une évolution du système" (ibid.). Notre première prémisse se complète donc par l'affirmation du primat du social sur la technique çc-mme principe d'organisation et de gestion des services urbains.

La seconde prémisse, au contraire, met l'accent sur l'importance de considérer les déterminants du dispositif technique matériel dans l'analyse de la gestion des services urbains. Comme observe KNAEBEL (1985), l'emploi du terme "dispositif ici indique que, dans un premier niveau (celui des rapports fonctionnels ou "socio-

techniques" entre les acteurs sociaux et le réseau), l'objet matériel, la "machine", dispose à différentes places les agents qui interviennent dans la production, la gestion et la consommation du service. Même si, dans un second niveau, ces "pratiques fonctionnelles" des agents s'avèrent dépendantes des logiques correspondant à leur position dans le contexte social, l'analyse de la gestion d'un service urbain doit toujours tenir compte des rapports socio-techniques liés au dispositif matériel impliqué (son objet, sa structure, son mode de fonctionnement et de production).

2.6 - L'application des prémisses à notre domaine

La combinaison entre les deux prémisses théorico-méthodologiques formulées plus haut implique le besoin d'examiner tout service urbain à partir de trois niveaux d'analyse qui s'avèrent en même temps distincts et étroitement liés entre eux, à savoir: 1) le niveau des relations techniques et fonctionnelles qui s'établissent entre le dispositif matériel et son objet; 2) celui des relations socio-techniques entre le dispositif et les agents qui interviennent; et enfin 3) le niveau des rapports entre ces agents et les structures socio-urbaines qui encadrent leurs actions. Nous allons examiner par la suite comment ce schéma s'applique à l'analyse des services d'eau et d'égouts de manière générale, mettant l'accent sur le premier et le dernier niveaux. Quant au second, nous croyons que son analyse doit se faire surtout dans le cadre de nos études de cas, puisque dans le contexte empirique de notre problématique les rapports socio-institutionnels entre les intervenants semblent varier beaucoup suivant le mode de gestion examiné. Commençons donc par le premier niveau d'analyse, en examinant les contraintes inhérentes à la nature des objets et des dispositifs techniques qui constituent les services urbains de distribution d'eau potable et d'assainissement, indépendamment de leur mode de gestion.

Partant de l'analyse technique du dispositif constitué par les réseaux, nous constatons aussi bien des similitudes que des différences significatives entre les deux services en question. Pour ce qui concerne les similitudes, nous pouvons citer la rigidité

matérielle, l'enterrement et le caractère continu des deux réseaux, avec des conséquences communes sur le plan économique: le niveau très élevé des immobilisations de capital et des coûts d'investissement (ceux-ci s'avérant encore plus forts pour l'assainissement que pour l'eau potable par mètre de tuyau installé), l'existence d'économies d'échelle très importantes (coûts unitaires fortement décroissants), longue durée de vie des installations (qui peut engendrer une certaine négligence par rapport à l'entretien des canalisations), difficultés d'entretien et de renouvellement, rigidité de l'offre, etc.. Même si ces caractéristiques sont indépendantes des modes de gestion des services, nous pouvons supposer que les stratégies pour surmonter les contraintes technico-économiques qui en découlent soit bien différenciées au sein de chacun en matière de mode de financement, de politique d'investissement ou des pratiques de maintenance, vu que les différents modes de gestion reflètent normalement des formes sociales distinctes de régulation et de prise en charge des services (des rapports sociaux différents entre les acteurs impliqués). Il en va de même par rapport à l'accès des populations à faible revenu aux services, qui peut être largement favorisé ou défavorisé par les choix techniques (fosse septique ou réseau d'égouts, par exemple) ou les choix des niveaux de service retenus, dont les coûts s'avèrent fortement différenciés entre eux.²⁶ Dans le contexte du mode d'organisation des services d'assainissement de base au Brésil, nous pouvons supposer que gestion étatique et gestion municipale ne présentent pas la même disposition à diversifier les choix techniques et les choix des niveaux de service offerts aux usagers (il s'agit d'une hypothèse que nous développons à la dernière partie du chapitre).²⁷

En dépit des contraintes techniques communes à l'eau et l'assainissement, nous pouvons remarquer des caractéristiques bien opposées entre les deux services au niveau

•> Les choix de niveau de service ont un impact particulièrement significatif sur l'eau potable, parce que le coût du réseau de distribution représente normalement à lui seul entre 70 et 80% des coût totaux d'investissement dans ce domaine, le branchement étant un des éléments les plus coûteux de la distribution. Ainsi, les coûts d'investissement dans un réseau d'eau potable peuvent plus que doubler, voire tripler, si l'on passe d'un niveau de service élémentaire (un point d'eau dans la cour de chaque parcelle pour desservir trois à quatre ménages) à celui de l'équipement complet des maisons desservies par un brachement particulier. Voir, par exemple, l'étude de DEMKE et LAURIA (1982).

27 Pour en savoir plus sur les techniques alternatives en assainissement et les résistances socioculturelles qui s'y opposent, voir THUY (1986).

d'une typologie des réseaux. Ainsi, le service d'approvisionnement urbain en eau potable s'organise techniquement et topologiquement comme un **réseau divergent**, puisque les maillons d'amont (la captation d'eau brute, son adduction vers des usines de traitement, et l'adduction d'eau potable vers les centres de stockage) peuvent être représentés par un petit nombre de points reliés entre eux par quelques lignes tronc qui se ramifient progressivement de manière capillaire vers l'aval (la distribution à domicile). L'assainissement, au contraire, est un **réseau convergent**, vu que les maillons d'amont sont représentés par un grand nombre de points de collecte d'eaux usées, d'égouts, ou d'eaux pluviales reliés par des lignes convergeantes (collecteurs-tronc, canalisations d'interception longeant les cours d'eau, émissaires) qui concentrent les effluents dans un nombre limité de points de traitement (des stations d'épuration) ou de lancement *in natura*.

Mais, qu'il s'agisse de l'eau ou de l'assainissement, l'articulation des flux entre les différents maillons peut se faire à des échelles techniques plus ou moins vastes, de sorte que l'ensemble du service peut être unifié sous un même exploitant et une même autorité organisatrice, ou au contraire, avoir ses maillons éclatés entre plusieurs exploitants et autorités organisatrices, avec tout ce que cela implique en matière de coopération technico-économique ou de conflits de compétence entre les différentes acteurs institutionnels et leurs respectifs territoires d'action. Dans le contexte de la RMSP, les deux services sont organisés à une l'échelle supramunicipale, la compagnie d'assainissement de base du gouvernement pauliste étant chargée de gérer tous les maillons qui se trouvent en amont de la distribution d'eau (captation, traitement et adduction) et en aval de la collecte des eaux usées (interception, transport et épuration), indépendamment du mode de gestion des réseaux municipaux. Mais cela ne veut pas dire que le deux modes de gestion ont le même mode d'insertion dans les systèmes métropolitains intégrés d'assainissement de base, puisque les formes d'intégration économique et institutionnelle des réseaux municipaux aux dispositifs supramunicipaux semblent se différencier beaucoup entre la gestion étatique (qui permet l'intégration verticale entre tous les maillons dans une même organisation administrative centralisée)

et la gestion municipale (qui implique la segmentation organisationnelle, avec autonomie de la municipalité sur les maillons les plus directement en contact avec les usagers).

Le service d'eau s'organise aussi sous la forme d'un **réseau fermé**, dans le sens où les débits écoulés peuvent être contrôlés à partir de leur entrée dans le système. L'assainissement, au contraire, s'organise toujours comme un **réseau ouvert**, vu que les débits ne sont pas contrôlés à la réception, mais plutôt à posteriori, surtout dans le cas de l'assainissement pluvial ou des réseaux unitaires. Finalement, nous avons les différences touchant le mode d'écoulement, puisque le réseau d'eau potable fonctionne sous pression, dépendant fortement du pompage électromécanique,²⁸ alors que les différents type de réseaux d'assainissement (unitaire, eaux usées ou eaux pluviales) fonctionnent tous principalement par écoulement libre. Comme l'observe FAUDRY (1988), toutes ces différences qui distinguent les caractéristiques techniques "inhérentes" aux réseaux d'eau potable et d'assainissement sont en train d'être progressivement réduites par l'évolution des techniques elles mêmes qui, poussée par des motivations économiques et environnementales, donnerait lieu à une conception plus ou moins intégrée de la gestion des "eaux urbaines". Cependant, l'auteur remarque que les différences dans les conditions technico-économiques d'exploitation des réseaux d'eau et d'assainissement ne doivent pas disparaître, parce qu'elles sont largement dues à la nature des biens et services en cause, et aux circonstances socio-historiques de genèse de ces réseaux. Voyons comment et pourquoi.

FAUDRY (1988) rappelle que l'eau potable est "un bien de consommation individuelle, dont la mise à disposition à domicile a toujours été payante". "Qu'elle soit distribuée par porteur ou par tuyau", poursuit-il, "elle a un prix de vente qui peut rémunérer le travail, puis, lorsqu'il s'agit d'un réseau, l'ensemble des coûts de celui-ci" (p. 15). Bref, l'eau potable présenterait toutes les caractéristiques d'une marchandise, pouvant être exploitée de manière rentable. Il n'en est pas de même pour les différents objets de l'assainissement, qui se caractérisent plutôt comme des nuisances collectives

2° D'après FAUDRY (1988:12), les coûts de pompage peuvent arriver jusqu'à un tiers des coûts de "production" de l'eau potable (y compris le refoulement vers les châteaux d'eau).

que les gens veulent repousser ou éliminer: "dans sa conception initiale d'aménagement de l'espace urbain pour assurer la propreté des rues et faciliter la circulation, l'assainissement au sens étroit est une consommation collective, financée sur fonds publics donc par l'impôt" (ibid.)- Même si des redevances ont été instituées après, cherchant à individualiser les coûts des réseaux au prorata de la consommation d'eau, cet imputation reste très difficile à préciser par le faible développement de la comptabilité analytique dans ce domaine (particulièrement dans le cas des réseaux unitaires). Les réseaux d'assainissement ne présentent donc pas les caractéristiques d'une marchandise, mais plutôt celles d'un outil de gestion et de valorisation de la propriété urbaine produit à l'origine sous l'initiative de l'État (nous y reviendrons ci-après). Ces différences de "nature" économique entre les objets des réseaux d'eau et d'assainissement peuvent impliquer des tendances différentes dans le mode de recouvrement des coûts ou dans les modes de gestion des services, mais il n'y a pas de déterminisme dans ce domaine. Ainsi, nous observons qu'en France la gestion déléguée est nettement plus fréquente pour l'eau potable que pour l'assainissement; ou encore, que la redevance d'assainissement y est uniforme, alors que l'eau est soumise à différentes formules de tarification. Cela n'est pas tout à fait pareil au Brésil: si la gestion municipale s'y avère effectivement plus développée dans le domaine des égouts (où elle est majoritaire par rapport au nombre de municipalités desservies), les modes de tarification des deux services sont essentiellement les mêmes, les tarifs d'égouts étant greffés sur la consommation totale ou partielle des abonnés (voir chap. H).

Les différences entre la "nature" des objets délivrés ou évacués par les deux services implique également des conséquences différentes sur le plan de priorités socio-politiques et des représentations culturelles. L'eau potable étant envisagé comme un bien "propre", fortement revendiqué par la population, et dont la mise à disposition en quantité et à domicile possède un impact très important sur la santé des populations urbaines, a toujours été considéré hautement prioritaire. Il n'en est pas de même pour l'évacuation, et encore moins, pour l'épuration des eaux usées: même si les bénéfices sanitaires peuvent être comparables, l'appel politique attaché à l'élimination des

nuisances et des saletés de l'assainissement est normalement moindre tantôt pour les citoyens, tantôt pour les élus. Autant que le rapport coût/bénéfice sanitaire plus favorable à l'eau, ces différences entre les deux services en matière de représentations politiques et socioculturelles doivent être tenues en compte pour expliquer le fait que, d'après M. BOUVERIE, chercheur au Plan Urbain, " tous les pays ont historiquement différé l'assainissement des villes une ou deux générations après l'alimentation en eau potable" (ISTED, 1986:136).²⁹

Nous pouvons donc conclure, premièrement, que les objets de chacun des services en question ne sont pas socialement neutres. Il en est de même pour les dispositifs techniques concernés. Ainsi, d'après KNAEBEL (1985), "le mode d'urbanisation régi par l'appropriation privée du sol implique, comme l'une de ses conditions, la technique du réseau d'égouts pour l'assainissement": en évitant les installations intérieures aux immeubles qui impliqueraient un système d'évacuation et de traitement *in situ* , elle permet de libérer les terrains et de valoriser les immeubles; elle rejette les canalisations sous les voies publiques et les installations d'épuration (le plus souvent) à la périphérie des villes, ne gênant pas le marché immobilier urbain; enfin, les investissements les plus lourds sont pris en charge par les collectivités, tandis que la participation du propriétaire se limite au branchement de l'immeuble au réseau (p. 126). Cependant, même en considérant le réseau d'égouts public comme "un outil de gestion de la propriété privée", l'auteur remarque qu'il y a des contradictions entre le réseau et ce mode d'urbanisation: du fait de sa rigidité, faisant que toute extension implique une révision de la capacité des canalisations en aval, "la mise en oeuvre rationnelle d'un réseau d'égouts impliquerait dans le long terme une planification centrale et efficace du développement urbain..., tandis que l'urbanisation privée ne suit que les tendances du marché." Il s'ensuit une "gestion de ces contradictions", une régulation (*ibid.*). Rajoutons que le contournement des propriétés (ou plutôt des propriétaires, comme

²⁹ Remarquons, tout de même, que ce n'est pas possible de parier de la "nature" des objets eau potable ou assainissement sans mettre ce mot entre guillemets, puisque ce qui se trouve en question ici sont plutôt les perceptions socioculturelles de ces objets que les objets eux mêmes. Au contraire de ce que le sens commun suppose, celles-ci s'avèrent fortement variables au long de l'histoire, notamment les représentations du propre et du sale. Pour en savoir plus, voir VIGARELLO (1985).

préfère KNAEBEL) par le réseau d'égout implique un surcoût d'installation dû à l'augmentation de la profondeur, du nombre et de l'extension des canalisations à implanter.³⁰

Par ailleurs nous devons observer que les contraintes techniques et économiques qui différencient les services d'eau, d'égouts et d'assainissement pluvial conditionnent les formes d'organisation juridico-administratives des services, mais elles ne les déterminent pas. Ainsi, KNAEBEL remarque qu'en France l'assainissement des eaux usées et l'assainissement pluvial sont "des objets juridiques différents" qui n'entraînent pas les mêmes droits et les mêmes obligations pour les différents partenaires: "pour les eaux usées, les textes contiennent surtout des obligations de faire, pour les eaux de pluie, des interdictions". Par ailleurs, "les eaux pluviales relèvent du budget général, de l'impôt, et semblent s'insérer dans le domaine de la voirie" (p. 26). Dans le cas du Brésil, comme nous l'avons déjà dit, les réseaux d'eau potable et d'égouts sont normalement gérés conjointement par les mêmes organismes comme un même secteur ("l'assainissement de base"), alors que l'assainissement pluvial est toujours laissé à l'initiative municipale comme une fonction associée à la voirie. Cela est renforcé par "l'universalité" des réseaux séparatifs dans le pays, qui ont été imposés comme une sorte de "doctrine" technique par les principaux corps d'ingénieurs brésiliens.³¹

Les remarques précédentes nous permettent de confirmer la validité des prémisses théorico-méthodologiques que nous avons adoptées: si les enjeux socio-économiques de la technique s'avèrent très importants, cela n'empêche pas de constater le primat du social dans ce domaine, puisqu'il se manifeste à l'intérieur même des "solutions" techniques adoptées.

•^ Ce constat a donné origine au Brésil à une technique "alternative" dont l'approche peu conventionnel ne met pas en question la solution réseau elle-même, mais plutôt son rapport à la propriété: le système "condominial" d'égouts, qui réduit le nombre et la profondeur d'enterrement des canalisations les installant dans des aires de servitude à l'intérieur des parcelles privées. Ce système, qui permet également une décentralisation des dispositifs d'épuration, et implique un fort degré de participation des usagers dans le processus de décision qui le concerne, réduit entre 30 et 70% les coûts d'installation du réseau. Pour en savoir plus, v. PEDROSO (1992).

31! Sous l'emprise des ingénieurs de sa prestigieuse École Polytechnique créée en 1893, l'État de São Paulo a décrété le réseau séparatif obligatoire déjà en 1911

Nous sommes rapidement passé de l'analyse des objets et des dispositifs à celle des agents (Etat, propriétaires, ingénieurs, usagers) impliqués dans les services; du niveau d'analyse technico-fonctionnel à celui des rapports socio-techniques. Il nous faut maintenant approfondir notre analyse, en mettant l'accent sur les rapports sociaux et socio-techniques qui ont lieu au sein de la ville.

Commençons par rappeler brièvement quelques notions fondamentales concernant les rapports socio-techniques structurels qui s'établissent entre, d'une part, l'urbanisation et le cycle de l'eau et, d'autre part, l'assainissement et la production de l'espace urbain. Il s'agit de rapports complexes et contradictoires qu'il faut envisager dans une perspective intégrée, montrant l'indissociabilité entre ces quatre termes. Notre souci d'être bref étant inversement proportionnel à la complexité du sujet, nous présentons par la suite les principaux rapports existant entre eux de manière très simplifiée, en renvoyant le lecteur à d'autres ouvrages pour une vision plus approfondie sur les problèmes évoqués. Ces rapports sont résumés en trois points fondamentaux. Voyons-les.

Le premier point consiste à rappeler que, depuis les temps anciens, l'urbanisation s'appuie largement sur des actions d'assainissement (*lato sensu*) visant à produire les conditions favorables au développement d'une vie saine dans le milieu urbain. Cela veut dire, d'une part, assurer l'approvisionnement des villes en ressources essentielles (de l'eau potable, des aliments et des terrains viabilisés pour l'implantation des logements et des équipements collectifs) et, d'autre part, expulser les éléments considérés nuisibles à la santé, à la sécurité ou au confort des populations urbaines, comme les excréments, les déchets, les eaux d'inondation, la boue ou la poussière. À partir de la première moitié du XIX^e siècle, avec le développement du capitalisme industriel et l'accélération du processus d'urbanisation à l'occident, s'amorce la technicisation progressive de l'assainissement urbain, qui s'associe au processus de "production de l'espace urbain" conduit par la promotion immobilière et appuyé sur le développement des réseaux d'infrastructures.³² Cette "action sanitaire" de la ville, qui est en même temps une

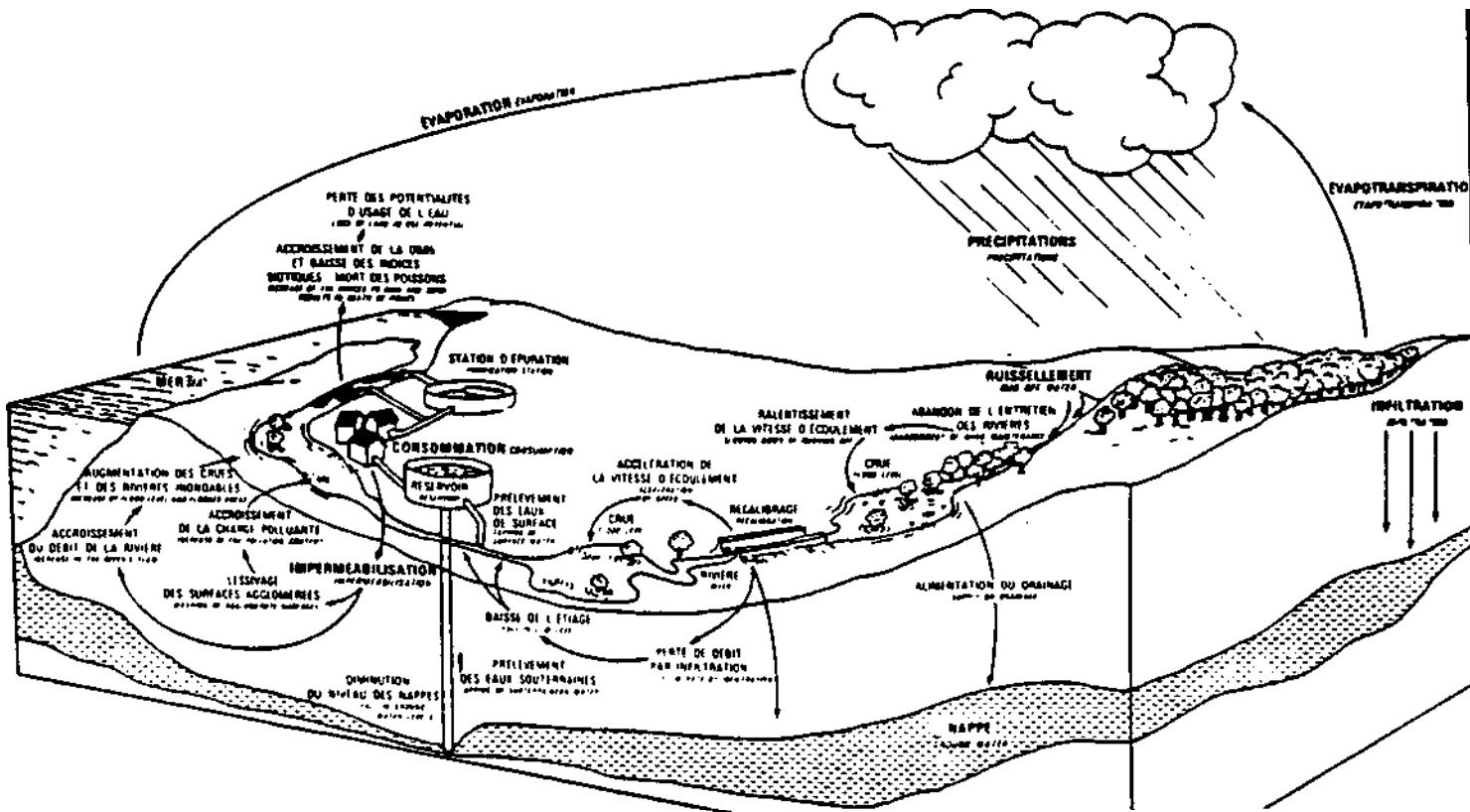
32 Pour en avoir une vision générale de ce processus dans des contextes socio-historiques distincts, voir COSTA (1987) et DUPUY & KNAEBEL (1982).

condition et un résultat de l'urbanisation, produit elle-même des effets pervers, à commencer par la valorisation croissante des terrains résultant de l'accumulation d'externalités positives dans les zones urbaines les plus centrales et les plus équipées. Poussée par des pratiques spéculatives de la part des propriétaires des terrains urbains, cette valorisation du sol urbain produit de la ségrégation urbaine, car elle provoque une hausse du prix des terrains et des loyers qui finit par expulser les populations à faible revenu vers les zones périphériques les moins accessibles et les moins équipées en infrastructures. Dans les pays capitalistes en développement, où normalement le taux de croissance urbaine lié aux migrations est encore très élevé, ce processus implique l'émergence de formes "spontanées" et souvent illégales d'urbanisation qui s'appuient sur l'occupation irrégulière de terrains "non constructibles" dans des aires inondables ou sujettes à des glissements de terrains. Cette occupation produit elle-même un cercle vicieux d'effets d'insalubrité sur le milieu, car elle engendre le déboisement des terrains concernés, provoquant leur érosion et, par conséquent, l'augmentation des risques de glissement de terres et d'inondations liées à l'envasement des cours d'eau.³³

Le second point souligne les impacts négatifs directs de l'urbanisation sur le cycle de l'eau, qui culminent dans la perte des potentialités d'usage de la ressource. Ces impacts négatifs résultent aussi bien de l'imperméabilisation du sol (élévation de la vitesse et du débit de ruissellement des eaux; augmentation du nombre et de la fréquence des crues; accroissement de la pollution des eaux par lessivage des surfaces urbanisées, etc.), que de la consommation d'eau elle-même à l'échelle de la ville (rejet d'effluents dans les cours d'eau; accroissement de leur demande biologique en oxygène; diminution de leur pouvoir auto-épurateur, etc.). La figure et le schéma 1 présentent de manière simultanément concise et détaillée les principaux effets négatifs de l'urbanisation sur le cycle de l'eau. À remarquer que les actions ayant pour but de contrôler ces effets (rectification, recalibrage ou canalisation des cours d'eau,

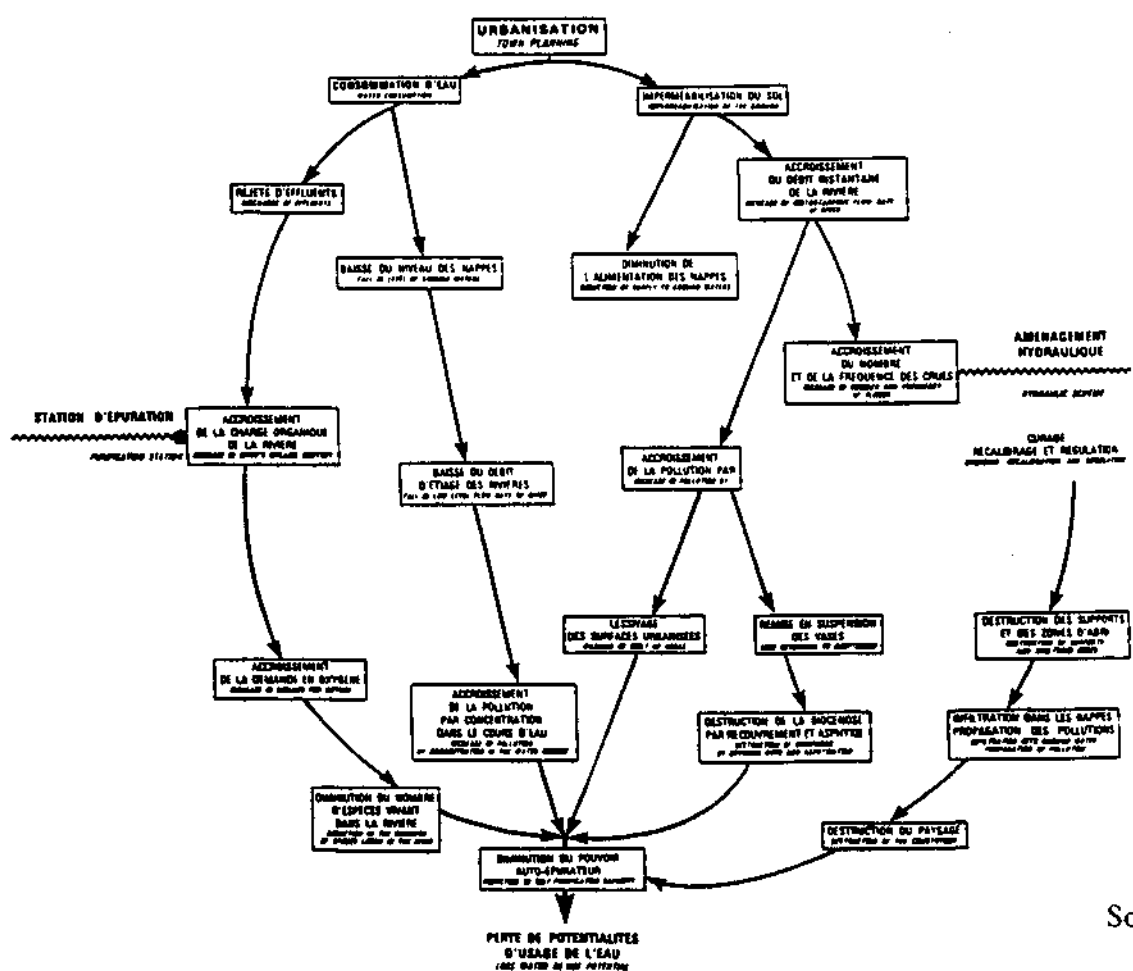
•" Pour mieux comprendre les enjeux des infrastructures et services d'eau et d'assainissement par rapport à la ségrégation urbaine, particulièrement dans les pays en voie de développement, consulter CIUDAGUA (1989:27-51) et ISTED (1986).

Figure 4,
Chame des principaux impacts de 1 urbanisation sur le cycle de 1 eau



Source: 1AURIF (19*

Schéma 1
Effets négatifs de l'urbanisation sur la qualité des eaux



Source: Idem

implantation de stations d'épuration) ne font normalement que repousser les problèmes (inondations, pollution des rivières) vers l'aval.

Le troisième et dernier point concerne précisément les outils et les actions développées par les pouvoirs publics pour contrôler les problèmes résultant des rapports que nous avons examinés entre l'assainissement et la production de l'espace urbanisé, d'un côté, l'urbanisation et le cycle de l'eau, de l'autre. Le "laissez-faire" implique ici non seulement l'aggravation constante des problèmes, mais aussi l'accroissement continu des coûts de l'urbanisation supportés fondamentalement par les finances publiques. C'est pourquoi l'État et les collectivités locales s'engagent de plus en plus à développer, dans le cadre de politiques de planification urbaine et d'aménagement du territoire, des outils de prévention et de régulation dans ce domaine, ayant pour but de réduire les coûts et les impacts négatifs de l'urbanisation sur l'environnement (spécialement ceux répercutant sur le cycle de l'eau), tels que les POS ou les SDAU.³⁴

Or, il faut cependant reconnaître que certains obstacles s'opposent à une action cohérente des pouvoirs publics dans ce domaine, à commencer par les pratiques traditionnelles des élus et de l'administration (tous niveaux confondus). Ainsi, les décisions d'aménagement et d'urbanisme ayant "des répercussions sur le cycle de l'eau qui se font ressentir parfois bien au-delà de la localisation des équipements", elles engendrent souvent une logique perverse: "...c'est justement parce que les conséquences se font sentir loin de leur lieu d'origine que les aménageurs les ignorent" (IAUREF, 1981: 3). À ce problème de manque de cohérence entre les politiques d'occupation des sols et d'aménagement du territoire à l'échelle d'un bassin versant (discontinuité amont/aval), que nous pouvons attribuer au manque de coordination et aux divergences d'intérêt entre les différentes collectivités locales impliquées, s'ajoutent des problèmes de coordination entre des institutions dépendant du même niveau de pouvoir. En fait, on constate assez souvent des initiatives déconnectées entre différents services ou organismes publics d'une même municipalité, ayant par cible la même population ou la même aire de la ville, dont la superposition non articulée produit des effets très

³⁴ Pour en savoir plus, consulter IAURIF (1981) et KNAEBEL (1985).

nuisibles pour le milieu urbain concerné: c'est le cas, par exemple, de la rupture d'une conduite d'eau ou d'eaux usées du Service municipal d'assainissement de base provoquée par des travaux d'implantation du réseau de drainage urbain relevant du Service municipal de voirie et des travaux publics.

Il faut remarquer que les problèmes de manque d'articulation entre les politiques municipales relevant d'organismes ou départements municipaux distincts d'une même administration ne constituent pas un apanage de la sphère municipale, puisqu'on les retrouve dans tous les niveaux de gouvernement.³⁵ Bien au contraire, dans le contexte brésilien, la municipalité est le niveau de pouvoir qui dispose des conditions institutionnelles les meilleures pour implanter et gérer une politique urbaine intégrée, articulant les différents aspects de la planification et de la gestion de la ville de manière cohérente par rapport aux objectifs et aux stratégies d'action politiquement décidés. Malgré les ambiguïtés du "pacte fédératif imparfait" qui caractérise les relations intergouvernementales dans l'ordre constitutionnel brésilien, c'est la municipalité qui dispose traditionnellement du **pouvoir de police** sur les usages du sol urbain au Brésil (SANTOS, 1989: 16).³⁶ La municipalité définit le "périmètre urbain" et détermine les formes autorisées et les formes interdites d'usage du sol dans son intérieur, étant également la sphère de gouvernement responsable de la délivrance du permis de construire (*alvará de construção*) et du permis d'habiter (*alvará de moradia* ou "*habite-se* "). La Constitution de la République Brésilienne promulguée le 5 août 1988 n'a fait que confirmer et amplifier les pouvoirs municipaux à cet égard. En plus, la nouvelle charte nationale a obligé toute municipalité avec une population de plus de 20

³⁵ Rappelons, par ex., avec COING (1989:108-09), les problèmes de coordination entre les politiques fédérales de logement et d'assainissement de base relevant de la BNH au sujet de l'équipement des grands ensembles, qui ont concerné non seulement la banque mais aussi de nombreux organismes liés à l'administration des États-fédérés.

³⁶ Ce qui nous appelons ici le "pacte fédératif imparfait" (d'après une expression qui se retrouve à l'ordre du jour dans le pays actuellement) concerne des problèmes ayant trait à la répartition déséquilibrée des compétences et des ressources fiscales entre les trois niveaux de gouvernement qui caractérisent les institutions politiques brésiliennes: l'Union, les États-fédérés et les municipalités. Certains considèrent qu'il s'agit d'un problème actuel, dérivant de la réforme tribulaire promue par la Constitution de 1988. Cependant, il faut reconnaître que l'imprécision sur le partage de compétences entre ces trois niveaux de pouvoir a toujours été présente dans les institutions fédératives du pays. La Constitution actuelle n'a pas éliminé ces problèmes, notamment en matière de politique urbaine, où les "compétences exclusives" sont moins nombreuses que les compétences "concurrentes" ou "complémentaires" entre les sphères de gouvernement. Pour en savoir plus voir SANTOS (1989:14-21) et SOUZA (1990).

mille habitants à formuler un Plan Directeur qui, après approbation du Conseil Municipal, devient une loi fixant les directives et les instruments de la politique urbaine municipale.

Les considérations précédentes nous permettent de conclure que l'interface entre la politique urbaine des municipalités et l'organisation de l'assainissement de base est un lieu d'analyse fondamental des modes de gestion du secteur envisagés comme des formes sociales de prise en charge et de régulation des services.

3 • L'eau et l'assainissement au Brésil: les principaux niveaux d'analyse . les approches et les hypothèses fondamentales

Après avoir examiné comment nos prémisses sur l'analyse des services urbains s'appliquent à l'eau potable et à l'assainissement de manière générale, nous devons maintenant confronter les questions et les réflexions théorico-méthodologiques formulées avant au contexte empirique et social de notre problématique de recherche: celui des modes de gestion des services d'assainissement de base dans le Brésil de nos jours, analysés à partir de l'étude des services de deux communes situées dans la RMSP. C'est à leur égard qu'il faut maintenant expliciter les approches fondamentales envisagées, préciser les principaux niveaux et lieux d'analyse à examiner, et formuler les hypothèses qui seront confirmées ou réfutées par les analyses de terrain.

3.1 - Les deux approches fondamentales

Comme nous l'avons dit dans la première partie de ce chapitre, notre problématique se partage entre deux ensembles de préoccupations étroitement liées entre elles: d'une part, l'analyse comparative du mode de fonctionnement social effectif des deux modes de gestion de l'assainissement de base sur le terrain municipal aujourd'hui; d'autre part, l'analyse des perspectives d'évolution du mode d'organisation général du secteur et de chacun de ses deux pôles fondamentaux dans l'actuelle

conjoncture socio-politique et institutionnelle du pays. Pour articuler ces deux préoccupations dans une analyse cohérente du fonctionnement et de l'évolution de la gestion étatique et de la gestion municipale, il faut les envisager à partir de deux approches principales: l'une "structurelle", et l'autre "conjoncturelle".

Avec l'approche structurelle, nous prétendons examiner les conditionnements plus lourds du fonctionnement des modes de gestion comparés sur le terrain: les contraintes jurídico- institutionnelles, techniques et financières les plus stables, associées respectivement à la réglementation, à l'échelle technique de gestion, et aux mécanismes de financement institués pour réguler les services. Elle implique, tout d'abord, un effort de dissection du modèle PLANASA, pour comprendre sa conception d'ensemble, son structure administrative et financière, son fonctionnement réel, son impact sur l'ensemble du secteur et sa crise, puisqu'il s'agit bien d'un "mort" dont l'héritage continue bien vivant dans l'organisation du secteur (les contrats de concession, les compagnies concessionnaires des États-fédérés, les mécanismes essentiels de financement). Puis, l'approche structurelle doit s'élargir vers une analyse diachronique du processus de constitution de ce modèle d'organisation institutionnelle polarisée entre la gestion étatique et la gestion municipale au sein de l'histoire du secteur au Brésil, sans oublier d'examiner les spécificités de ce processus dans le contexte de l'État de São Paulo. L'analyse diachronique doit porter également sur le mode d'organisation "industrielle" des services dans la RMSP, examinant comment les problèmes et les solutions concernant l'élargissement de l'échelle technique de gestion s'y posent historiquement.

Par l'approche conjoncturelle, nous cherchons à analyser les tendances de changement des modes de gestion qui se manifestent actuellement tantôt sur le plan local, suivant les circonstances politiques de chaque municipalité, que sur le plan national, au niveau du mode d'organisation général du secteur. Sur le premier plan, il s'agit d'examiner comment le management et la régulation des services peuvent être plus ou moins affectés par les enjeux socio-politiques qui s'y attachent sur l'arène municipale, conformément à leur mode de gestion. Sur le second, il s'agit de

questionner la portée et les limites des tendances de changement du mode organisation institutionnelle du secteur les plus débattues actuellement - la "décentralisation", la "municipalisation" et la "privatisation" des services - à partir des conclusions de nos analyses de terrain. Celles-ci doivent apporter des éclairages surtout aux débats touchant les deux premières tendances, d'autant plus qu'une de nos études de cas concerne justement une ville ayant anticipé la reprise de services concédés à la Compagnie d'assainissement de base de l'État de São Paulo (SABESP) par rescision unilatérale du contrat de concession.

De manière générale, les rapports entre l'approche structurelle et l'approche conjoncturelle peuvent être conçus de la façon suivante: les tendances de changement qui se manifestent sur le plan conjoncturel doivent être entendues comme des possibilités d'évolution conditionnées par la dynamique des facteurs structurels. Autrement dit, la conjoncture doit être envisagée comme un moment particulier du processus de structuration et de changement du secteur: un moment spécial et stratégique, puisque c'est autour de lui que s'organisent les disputes de pouvoir entre les acteurs sociaux concernées visant à conserver ou à transformer les conditionnements structurels de la situation actuelle.

3.2 - Les lieux et les niveaux d'analyse principaux

Notre "analyse comparative" du mode de fonctionnement de la gestion municipale et de la gestion étatique des services d'assainissement de base à partir d'une confrontation entre eux sur le terrain municipal doit comprendre deux niveaux d'analyse principaux: d'une part, celui du "management", comprenant une évaluation de leurs respectives "performances" par rapport à certains indicateurs techniques, économiques et sociaux concernant la "productivité", l'efficiencia et l'efficacité des services (taux de couverture, extension et maillage des réseaux, capacité de stockage d'eau, nombre d'employés par volume d'eau distribuée, niveau d'endettement, capacité d'investissement, niveau des tarifs, degré de redistributivité du dispositif tarifaire,

régularité de l'approvisionnement etc.); d'autre part, celui d'une évaluation de leur respective capacité de régulation socio-politique aussi bien des services (en matière de politique tarifaire, d'accessibilité sociale, de qualité et d'équité par rapport aux usagers) que de leurs effets externes, touchant principalement la gestion des rapports d'interface entre l'expansion des réseaux et la politique de développement urbain de la municipalité (politique de logement populaire, politique d'environnement, politique sociale et de santé publique). Les deux aspects de notre démarche, l'analyse du management et l'analyse de la régulation, convergent sur une interrogation générale concernant la "capacité d'innovation" de chaque mode de gestion dans la production et la gestion des services d'eau et d'égouts (v. les hypothèses développées à la dernière section ci-après).

Notre démarche s'appuie également sur deux lieux d'analyse fondamentaux: d'une part celui du terrain municipal au sein duquel nous confrontons les capacités de chaque mode de gestion à répondre aux besoins divers de différents types d'usager, aux contraintes techniques spécifiques de la situation locale en matière de services, les conciliant avec les projets de développement urbain de la mairie et des élus municipaux; d'autre part, celui de l'échelle technique de gestion qui dépasse forcément la sphère strictement municipale dans le contexte métropolitain, provoquant une tension entre le "territoire institutionnel" et le "territoire fonctionnel" des services.³⁶

Le premier lieu d'analyse s'avère être tout à fait stratégique dans la mesure où la municipalité constitue, en principe, le pouvoir concédant et l'autorité organisatrice des services, quel que soit le mode de gestion. Nous devons analyser comment cette équivalence juridique entre les deux modes de gestion s'avère socialement fautive dans la pratique, vu que la concession dans le cadre socio-institutionnel du PLANASA implique pour la municipalité concédante une perte significative de son autorité organisatrice et de son pouvoir régulateur sur l'exploitant.

Le second lieu d'analyse, celui de l'échelle technique de gestion, rappelle que, lorsque nous sommes dans une situation de conurbation ou de coopération intercommunale, les compétences juridiques de la municipalité par rapport à

³⁶ La distinction entre ces deux types de territorialités contradictoires qui s'entrecroisent dans le développement des réseaux et services sera reprise et approfondie au chapitre II (section 2).

l'organisation générale des services dans la ville ne coïncident pas forcément avec ses compétences techniques par rapport à leurs divers maillons, puisque les différents réseaux municipaux se trouvent plus ou moins intégrés techniquement et physiquement dans des dispositifs supramunicipaux. C'est précisément le cas de la conurbation centrale de la région métropolitaine de São Paulo (RMSP), où se situent les deux études de cas que nous avons finalement retenues. Ainsi, même si le problème de l'échelle technique de gestion s'y avère théoriquement et historiquement indépendant de celui du mode de gestion (l'intégration de réseaux municipaux de distribution d'eau potable de certaines villes la RMSP dans des dispositifs supramunicipaux de production et d'adduction d'eau potable pris en charge par l'État-fédéré est antérieure à l'avènement du PLANASA, comme nous allons le voir au chap. VII), nous pouvons supposer que le mode d'insertion des réseaux municipaux dans ces dispositifs diffère beaucoup selon qu'il s'agisse d'une municipalité concédante ou non (nous y reviendrons ci-après).

3.3 - Le cadre d'hypothèses

Nous présentons par la suite un certain nombre d'hypothèses qui devront orienter notre "analyse comparative" des deux modes de gestion confrontés. Nous les organisons en trois groupes portant respectivement sur "la comparaison", "les termes de la comparaison", et "les pôles de la comparaison".

3.3.1 - La "comparaison"

Il ne s'agit pas d'une vraie analyse comparative générale portant sur chacun des deux pôles qui caractérisent la gestion de l'assainissement de base au Brésil, faute de moyens et de données homogènes permettant de le faire, mais plutôt d'une confrontation entre eux sur le terrain municipal.³⁷ Le but de cette confrontation est celui

37 Une approche alternative à celle que nous proposons ici serait d'effectuer une analyse comparative globale des deux modes de gestion, en comparant un certain nombre d'indicateurs concernant l'efficacité économique, l'efficacité sociale et la qualité technique des services de l'ensemble de villes appartenant à chaque camp au sein d'un même État-fédéré. Mis à part les problèmes de manque de disponibilité et/ou d'homogénéité des données nécessaires à la construction de ces indicateurs, la véritable difficulté d'une

de comprendre le rôle et les limites de chaque mode de gestion dans la régulation des services, de leurs effets externes et de leurs interactions avec d'autres aspects de la politique urbaine à échelle municipale.

L'hypothèse fondamentale concernant cette "comparaison" suppose justement une tendance à la différenciation entre les formes de régulation qui caractérisent les deux modes de gestion confrontés. Ainsi, nous présumons que, dans le camp de la gestion municipale, la tendance prédominante parmi les élus et les responsables des services serait celle d'emprunter des discours et des pratiques valorisant les aspects politiques et sociaux du secteur en tant que stratégie de légitimation du pouvoir local et des actions qu'il mène dans ce domaine. Dans le camp de la gestion étatique, au contraire, la stratégie de légitimation qui s'attache aux compagnies d'assainissement de base cherche plutôt à valoriser l'image d'efficacité technique et financière de l'entreprise, et la qualification du personnel. Ces tendances seraient liées aux différents "circuits de légitimation" qui caractérisent les services suivant chaque mode de gestion: l'exigence de légitimité des actions et des décisions relevant des services organisés en gestion municipale se place surtout au niveau des usagers-électeurs et des élus municipaux qui les représentent, alors qu'elle se déplace vers les niveaux supramunicipaux pour les services concédés aux compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, s'éloignant des préoccupations immédiates des élus et de différents usagers.

3.3.2 - Les termes de la comparaison

Notre confrontation entre les deux modes de gestion doit considérer cinq lieux d'analyse principaux: 1) la politique tarifaire et le mode de financement; 2) les rapports usagers/prestataires des services; 3) l'accessibilité sociale (stratégies et pratiques pour faciliter l'accès des populations à faible revenu aux services); 4) les rapports gestion de

telle approche est d'ordre méthodologique, car l'enjeu majeur ici serait une comparaison basée sur une analyse des coûts/bénéfices, dont le développement dans le domaine des services urbains reste toujours à un "stage embryonnaire", comme le notait DERYCKE & HUNTZINGER (1986) il y a une dizaine d'années.

l'assainissement de base/politique urbaine; 5) les rapports public/privé. Voyons quelles hypothèses nous pouvons soulever à l'égard de chacun de ces points.

Pour ce qui concerne la politique tarifaire et le mode de financement, il semble que la question du recouvrement des coûts ou celle de la "tarification sociale" des services ne se posent pas dans les mêmes termes suivant le mode de gestion. Ainsi, pour la gestion étatique le recouvrement de tous les coûts est une exigence formelle qui dérive non seulement du principe d'"autofinancement" des services préconisé par le PLANASA, mais aussi d'une législation fédérale qui réglemente les tarifs de l'ensemble des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés.³⁸ Cette législation préconise également la redistribution des revenus entre les usagers par le biais de la tarification progressive avec subventionnement croisé de la petite consommation domestique. Or, nous retrouvons souvent les mêmes objectifs au sein de la gestion municipale, mais la façon de les atteindre ne sera pas forcément la même, dans la mesure où le pouvoir municipal dispose d'une grande marge de liberté pour fixer sa propre politique tarifaire pour tous les services de sa compétence. En gestion municipale, ces objectifs peuvent être également recherchés hors de la politique tarifaire, par le biais de mécanismes fiscaux ou budgétaires. Ce recours à d'autres sources de financement hors de la seule politique tarifaire s'avèrent d'autant plus nécessaires en gestion municipale que les municipalités non concédantes n'ont pas eu accès aux ressources financières nationales et internationales destinées au secteur durant les temps du PLANASA. Donc, pour cause de la moindre rigidité de sa politique tarifaire et du manque de disponibilité de ressources financières extérieures, nous pouvons supposer que la gestion municipale favorise plus que la gestion étatique la recherche de mécanismes nouveaux de financement des services, ainsi que l'adaptation constante de la politique tarifaire de manière à l'ajuster aux besoins changeants des usagers et des services. Par contre, la capacité d'investissement et de socialisation des coûts d'investissement de la première s'avère beaucoup plus limitée que celle de la

38>Cela ne veut pas dire évidemment que toutes ces compagnies vont effectivement réussir cet objectif (la plupart d'entre elles l'ont carrément raté, comme nous allons le voir au chapitre III), mais plutôt que leur politique tarifaire est obligée de suivre une formule fixe, comportant certains paramètres de contrôle bien rigides à cet égard.

seconde, puisque celle-ci peut compter sur les transferts de recettes qui dérivent des mécanismes de péréquation tarifaire entre l'ensemble des villes concédantes.

En ce qui concerne les rapports entre l'organisme chargé de la prestation des services d'assainissement de base et les usagers, nous croyons que les tendances de chaque mode de gestion s'avèrent bien différentes, sinon opposées, à cet égard. La centralisation des décisions qui caractérise la gestion étatique devrait l'éloigner des usagers, dont les besoins et les conditions sociales spécifiques ne seraient pas suffisamment prises en compte au moment de concevoir les solutions techniques à mettre en place. Leur participation dans les décisions (voire dans les travaux d'implantation des réseaux) qui les concernent serait normalement écartée comme une sorte de perturbation de la hiérarchie administrative de l'entreprise, laquelle n'est pas tenue de rendre compte de ces actes au pouvoir concédant. En gestion municipale, au contraire, les rapports étroits qui lient l'organisme municipal chargé de la gestion des services à la mairie et au pouvoir municipal le rendent comptable devant les élus et, indirectement, devant les usagers-citoyens, dont la participation est envisagée comme un moyen de légitimer les actions développées par la municipalité dans ce domaine.

Les tendances ci-dessus se reflètent sur la question de l'accessibilité sociale aux services. Pour cause de la centralisation administrative qui lui est caractéristique, la gestion étatique a tendance à privilégier des solutions techniques conventionnelles et standardisées pour l'assainissement de base de l'ensemble des quartiers et de la population des communes concédantes: l'absence d'autonomie décisionnaire des dirigeants locaux de la compagnie concessionnaire par rapport à tous les aspects fondamentaux des services implique une certaine rigidité dans les choix des techniques et des niveaux de service, dont les coûts rendent plus difficile l'accès des populations à faible revenu aux services. En gestion municipale, au contraire, la plupart des décisions concernant les services sont prises à partir du contact immédiat des techniciens et des administrateurs concernés avec les problèmes d'assainissement de base qui émergent sur le terrain. La tendance de la gestion municipale est donc d'être plus perméable aux problèmes et aux besoins spécifiques des populations à faible revenu qui habitent des

bidonvilles, des quartiers populaires et des lotissements clandestins, ce qui devrait orienter les administrateurs du secteur vers le choix de techniques alternatives et de niveaux de service non conventionnels et plus compatibles avec le niveau de revenu et les conditions de logement des ces populations.

Les tendances à la différenciation entre les deux modes de gestion s'avèrent encore plus fortes à l'égard des rapports qui s'établissent entre la politique urbaine et les services d'assainissement de base. En gestion étatique, l'absence d'autorité organisatrice de la part de la municipalité en tant que pouvoir concédant par rapport à la compagnie concessionnaire, et la culture administrative technocratique et centralisatrice de celle-ci débouchent sur un manque d'articulation cohérente entre l'expansion des réseaux et la politique urbaine de la commune: la compagnie envisage les services suivant une approche étroitement "sectorielle", de sorte que l'extension de leur "territoire" au sein de la ville tend à suivre une logique de réduction des coûts d'implantation ou de rentabilisation des investissements plutôt que les lignes directrices de la politique municipale de développement urbain, bénéficiant essentiellement les nouveaux espaces urbanisés destinés aux couches les plus solvables. Si l'extension des services aux zones d'habitat populaire fait partie des projets de la municipalité concédante, elle doit forcément passer par une négociation préalable et directe avec la SABESP ou remonter aux accords politiques au sein de l'Assemblée Législative de l'État-fédéré (au cas où ce niveau de gouvernement possède une politique volontariste de logement populaire). Inversement, l'organisme chargé des services s'avère toujours étroitement lié à la mairie en gestion municipale car, quel que soit la forme juridique de la régie d'assainissement de base, elle n'a jamais une autonomie complète à l'égard du pouvoir municipal, vu que le président de la régie est toujours choisi par le maire.³⁹ Ainsi, la gestion municipale devrait favoriser une "approche transversale" des services d'assainissement de base. dont le développement devrait se faire de manière articulée avec les autres services urbains et les lignes directrices de la politique urbaine de la municipalité.

³⁹ Il en est de même par rapport aux S.E.M. organisées par les municipalités dans ce domaine, même si formellement c'est l'assemblée des actionnaires qui choisit le P.D.G. et le Conseil d'Administration de la compagnie municipale: dans la pratique, le contrôle actionnaire de ce type de compagnie se trouve toujours en mains de la mairie.

Enfin, en ce qui concerne les rapports public-privé, les différences entre les deux modes de gestion ne semblent pas aussi accentuées que celles concernant les autres aspects examinés avant. Le capital privé étant pratiquement écarté de l'opération des services d'assainissement de base d'échelle municipale, quel que soit le mode de gestion, il se trouve associé au secteur plutôt comme maître d'oeuvre des travaux, fournisseur de matériaux, concepteur de projets et d'études ou prestataire de services partiels sous-traités. Nous pouvons tout de même supposer qu'il y a de différences entre les deux modes de gestion à cet égard puisque, depuis ses origines, la gestion étatique s'est fortement appuyée sur le développement d'un ensemble de firmes d'ingénierie "dont l'importance et le poids tiennent à ce que leurs fonctions ne se limitent pas au contenu technique des études, mais incluent également la négociation des projets auprès des responsables de différents programmes fédéraux à Brasilia" (COING, 1989:99). Autrement dit, la gestion étatique favorise le développement de lobbies liant étroitement les compagnies concessionnaires, les firmes de consultants et les grandes entreprises du BTP à des bureaucraties fédérales en un système de médiation pour l'accès aux financements. Dans ces conditions, nous pouvons supposer que certains éléments de la maîtrise d'oeuvre des travaux (notamment ceux ayant trait aux coûts de construction et d'implantation des équipements et réseaux') devraient échapper partiellement au contrôle des compagnies concessionnaires et, plus largement, de la municipalité concédante, qui s'avère complètement absente de leur maîtrise d'ouvrage. Inversement, la gestion municipale devrait favoriser un contrôle plus étroit de la maîtrise d'oeuvre des travaux exécutés par l'initiative privée, dans la mesure où la municipalité s'avère bien présente dans la maîtrise d'ouvrage pour cause de sa tutelle sur l'organisme chargé de la gestion des services. Elle serait donc comparativement moins vulnérable aux lobbies des grandes entreprises du BTP qui engendrent le renchérissement des travaux lié à la corruption, au paiement des commissions aux intermédiaires et, surtout, à la faiblesse du contrôle sur leurs coûts réels.

3.3.3 - Les pôles de la comparaison (quelques contre-hypothèses)

Les hypothèses précédentes ont mis l'accent sur les tendances de différenciation entre les deux modes de gestion confrontés, comme si chacun était complètement opposé à l'autre. Il s'agit évidemment d'une simplification, puisque les deux modes de gestion s'inscrivent dans un même mode d'organisation industrielle et dans une même histoire nationale du développement de l'assainissement de base au Brésil. Dans le cas de notre recherche, ils s'inscrivent également dans le même contexte géographique. Ainsi, nous devons examiner maintenant quelques tendances allant dans le sens d'un rapprochement entre les deux modes de gestion confrontés, ce qui va impliquer leur redéfinition.

Il nous faut, tout d'abord, considérer les exigences contradictoires qui caractérisent les services d'assainissement de base en matière d'échelle technique de gestion. Si, d'un côté, les difficultés et les coûts élevés du transport de l'eau sur longue distance poussent à une déconcentration favorisant la gestion locale des services de ce secteur (il en est de même pour les égouts, vu les rapports étroits entre ce service et la voirie urbaine), l'ampleur des investissements, les économies d'échelle, la technicisation croissante et la nécessité de gérer la ressource à une échelle de plus en plus vaste, de l'autre, fonctionnent comme de puissants facteurs de concentration. La concentration tend à s'imposer avec l'expansion et la densification du tissu urbain surtout dans le contexte des agglomérations qui dépassent les limites municipales, rendant les municipalités dépendantes de grandes infrastructures de traitement et d'adduction d'eau potable et/ou d'épuration des eaux usées d'échelle métropolitaine. Cette dépendance d'infrastructures supramunicipales concernant les maillons en amont (la production et l'adduction d'eau potable") ou en aval (le transport et l'épuration des eaux usées) des services proprement municipaux (distribution d'eau ou collecte des eaux usées) tend à rapprocher les problèmes d'assainissement de base des municipalités faisant partie d'une agglomération, voire les solutions qui y sont apportées, quel que soit leur mode de gestion.

Dans notre cas, où l'entreprise publique qui se charge de la fourniture et de la gestion des infrastructures d'échelle métropolitaine (la SABESP) est également la compagnie concessionnaire des services dans les municipalités concédantes, les différences entre les deux modes de gestion réapparaissent par rapport à la forme d'intégration de leurs réseaux à ces infrastructures: la comparaison entre eux correspond à une comparaison entre les avantages et les inconvénients de l'intégration verticale des services sous la responsabilité d'un même opérateur (gestion étatique) ou de la segmentation de leur chaîne de production et administration entre des opérateurs distincts suivant les maillons (gestion municipale). Dans ce contexte, nous pourrions formuler une nouvelle hypothèse de différenciation entre les deux modes de gestion à cet égard: l'intégration technique des réseaux municipaux d'assainissement de base à des infrastructures et des services d'échelle métropolitaine serait plus favorisée par la gestion étatique et l'unité administrative qu'elle suppose, alors que la segmentation impliquée par la gestion municipale serait porteuse de conflits entre la compagnie publique chargée des "services métropolitains" et les municipalités qui en sont les clientes.

À part les problèmes communs aux deux modes de gestion dans le contexte métropolitain (qui pourtant n'impliquent pas forcément des solutions communes), ce qui peut les rapprocher entre eux est leur interaction permanente. En fait, les deux modes de gestion ne sont pas des pôles d'une classification abstraite, mais des réalités historiquement constituées qui se redéfinissent mutuellement en fonction de la dynamique d'évolution du secteur. Ce processus de redéfinition mutuelle doit être analysé à partir d'une approche historico-comparative, en examinant les transformations des deux pôles avant, durant, et après la crise du PLANASA, dans la comparaison empirique elle-même. Cette analyse sera donc développée tout au long de la thèse, mais nous pouvons déjà avancer quelques éléments de définition.

Commençant par la "gestion municipale", il nous faut reconnaître qu'elle n'a jamais été entièrement autonome et dépendait avant le PLANASA de la coopération technique et financière des autres niveaux de gouvernement. Le PLANASA semble

avoir changé doublement son contenu: d'une part, il aurait suscité une opposition entre gestion municipale et gestion étatique, la première se (re)définissant largement dans la critique et en tant qu'alternative à la seconde: d'autre part, il aurait largement contribué à la diffusion d'une culture entrepreneuriale au sein du secteur, laquelle n'aurait pas manqué d'influencer les services d'assainissement de base des municipalités non concédantes (notamment en matière de politique tarifaire).

Pour ce qui concerne la "gestion étatique", comme nous l'avons déjà dit, le terme ne traduit pas les caractéristiques essentielles de cette modalité de gestion des services d'assainissement de base née avec le PLANASA en plein régime autoritaire, à savoir: la centralisation du pouvoir décisionnel et financier au niveau fédéral relayé par les Etats-fédérés, responsables à leur tour de l'exécution de la politique fédérale pour le secteur. S'agissant d'un mode de gestion verticalisé descendant et autoritaire (car il exclut les municipalités des décisions impliquées), en même temps centralisé et déconcentré, il reléguait les Etats-fédérés à un rôle secondaire: même si les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés constituent des acteurs privilégiés du système, leur contrôle et régulation sont restés longtemps en charge d'un organisme fédéral, la BNH. Malgré cela, nous pouvons faire l'hypothèse que la verticalisation et le contrôle centralisé n'ont jamais été absolus sous l'égide du PLANASA. de sorte que les Etats et leurs entreprises ont disposé d'une marge de manoeuvre assez importante dans certains domaines (par ex., l'allocation des investissements), d'où l'intérêt d'analyser le fonctionnement du PLANASA dans le cadre spécifique d'un État particulier. Cependant, nous supposons que cette marge de manoeuvre a toujours été beaucoup plus réduite sur le terrain municipal, les responsables des services locaux ayant une autonomie de décision très limitée par rapport à la direction centrale des compagnies d'assainissement de base des Etats-fédérés. Rajoutons que la nouvelle conjoncture politique nationale et sectorielle qui se dessine après l'effondrement du PLANASA et la dissolution de la BNH ouvre la voie à une décentralisation du secteur qui renforce le rôle des Etats-fédérés dans ce domaine, notamment en matière de politique tarifaire et de politique d'investissements. Nous pouvons supposer que ce contexte favorise

l'émergence d'une nouvelle "gestion étatique", au sein de laquelle les États-fédérés doivent assumer davantage un rôle régulateur à l'égard des compagnies d'assainissement de base qui leur appartiennent.

II

Sao Paulo: territorialités et terrain de recherche

Le chapitre précédent ayant présenté le sujet et précisé le contexte théorico-social où s'inscrit la problématique de cette thèse, celui-ci décrit le terrain et discute les questions de méthode touchant la recherche empirique concernée. Dans la première partie, nous rappelons brièvement les rapports généraux qui s'établissent entre sujet et terrain dans n'importe quelle recherche scientifique. Ensuite, nous discutons dans la seconde quelques notions et principes méthodologiques, de même que certaines contraintes, qui ont orienté et conditionné nos choix de terrain, cherchant à les justifier par rapport à des choix alternatifs. Puis, à la troisième partie du chapitre, nous cherchons à décrire l'encadrement empirique plus large de la recherche, visant à introduire le lecteur moins familiarisé avec les réalités sociales d'une métropole aussi complexe et contrastée comme Grande São Paulo dans le contexte régional où se situent les municipalités finalement retenues pour faire l'objet de nos études de cas. Enfin, la dernière partie examine d'autres aspects de notre méthode de recherche empirique qui ne sont pas directement liés au terrain, mais plutôt aux interlocuteurs et aux sources d'information privilégiés, et aux procédures que nous avons adoptées pour les interroger..

1 - La place du terrain

Comme toute recherche scientifique dans un domaine avant tout social, celle que nous développons dans cette thèse est une confrontation entre la théorie et les pratiques sociales retrouvées sur le terrain, au milieu desquelles s'inscrivent les réflexions de l'auteur sur le sujet qui l'inquiète. Dans notre cas, les liaisons entre l'auteur, le sujet et le terrain de recherche sont d'autant plus étroites que la problématique est construite à la fois sur la théorie des services urbains et sur les pratiques des acteurs d'un contexte social particulier, où le chercheur a dû plonger par la voie d'une double approche considérant

simultanément les dimensions conjoncturelle et histórico-structurale du secteur en question.

Comme nous l'avons déjà dit, notre terrain n'est pas tout simplement un *locus* de recherche élu parmi d'autres pour être confronté à nos questions théoriques, mais plutôt une partie constitutive de l'objet de la recherche; une partie qui, à son tour, interroge nos formulations théoriques. Il est donc un "objet empirique" indissociable de l' "objet théorique" que nous avons exposé au premier chapitre. Ceci veut dire que ce terrain n'est que partiellement "empirique" et objectif par rapport aux présupposés du chercheur, son découpage étant aussi une construction intellectuelle que celui-ci organise à partir des questions posées.

2 - Territorialités et choix du terrain: méthodologie et contraintes

Vu l'indissociabilité entre le terrain et le sujet de la recherche, nous allons indiquer par la suite comment notre problématique a orienté nos choix relatifs au premier. Nous allons commencer par remettre en question la pertinence de l'arène municipale comme lieu d'analyse et terrain privilégié de la comparaison, montrant les tensions qui peuvent s'établir entre une territorialité institutionnelle stricte (associée au mode de gestion et aux compétences municipales) et une territorialité fonctionnelle plus large (liée à échelle technique de gestion) des services. Puis, nous chercherons à justifier les choix de terrain que nous avons finalement retenus non seulement par rapport à des questions et des principes méthodologiques, mais aussi en relation à certaines contraintes d'ordre pratique qui les ont fortement conditionné.

2.1 - L'unité d'analyse et les territoires qui s'y rapportent

Comme nous l'avons déjà vu, notre problématique consiste (en gros) à confronter les deux principales modalités de gestion des services d'eau et d'égouts que l'on retrouve au Brésil - la "gestion municipale" et la "gestion étatique" - sur la scène municipale, en

essayant de comprendre l'emprise de chacun sur le management et la régulation des services. Nous pouvons donc dire que la municipalité est notre **unité d'analyse principale**, puisqu'elle constitue le "territoire institutionnel" de base du système politique brésilien, étant également l'autorité organisatrice et le pouvoir concédant *de droit* de la plupart des services urbains, dont les services d'assainissement de base.

Pourtant, il nous faut dire que notre champ d'investigation empirique ne peut pas se restreindre à cette unité d'analyse principale, puisque l'espace local circonscrit par une municipalité recouvre normalement l'intersection de plusieurs *territoires*, auxquels se rapportent différents acteurs socio-institutionnels, qui ne se recoupent pas entièrement. Nous pouvons distinguer au moins cinq catégories de territoire qui s'entrecroisent dans notre champ de recherche. Voyons-les¹.

Nous avons, d'abord, un **territoire géophysique**, dont les limites seraient données par des caractéristiques naturelles du site ou de la région considérés. Il ne constitue pas un territoire en soi, sinon dans son rapport avec l'occupation humaine (qui subit les contraintes du site naturel en même temps qu'elle le modifie) et avec les sciences qui en organisent la connaissance. Du point de vue de la gestion de l'eau, les aspects les plus importants du territoire géophysique sont, en premier lieu, les caractéristiques hydrographiques et de relief du site, suivies de celles du climat, spécialement la pluviosité. Comme nous allons le voir dans les prochaines sections, les notions de bassins et sous-bassins hydrographiques sont largement utilisées dans les découpages de notre terrain de recherche.

Nous avons, deuxièmement, le **territoire politico-institutionnel**, qui désigne une circonscription spatiale placée sous l'autorité d'un pouvoir politique, dont les frontières ne suivent pas forcément les limites physiques d'un site naturel déterminé. À l'égard de notre problématique, les éléments les plus importants de cette catégorie de territoire sont, d'abord, les municipalités, qui constituent le pouvoir concédant des services d'eau et d'égouts et, ensuite, les États-fédérés, auxquels appartiennent les

¹ La partie de notre texte qui vient par la suite a largement profité des discussions sur la notion de territoire et territorialité qui ont lieu au sein du Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (LATTs), où nous avons été accueillis pendant toute la durée de notre recherche.

entreprises concessionnaires de ces mêmes services. Nous voyons que la notion de mode de gestion s'avère donc étroitement liée à cette catégorie. Rajoutons que ce type de territoire est aussi un champ social où se retrouvent trois catégories principales d'acteurs: les élus, les responsables des services locaux en question, et la population concernée, qui se présente ici non seulement comme l'ensemble des usagers (ou des exclus) des services, mais surtout comme les citoyens/ électeurs / contribuables de la municipalité. Évidemment, ces acteurs se mettent en rapport avec d'autres acteurs politico-institutionnels qui se retrouvent à l'extérieur du champ local, comme les instances supérieures de l'entreprise concessionnaire, ou les divers organismes régionaux et nationaux impliqués dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Troisièmement, nous pouvons distinguer un **territoire fonctionnel** lié à la production des services, dont l'extension peut rester ou non dans les limites du territoire précédent. Dans une définition plus stricte, il serait égal au "territoire du service", c'est à dire, la partie du territoire d'une municipalité effectivement desservie par l'opérateur des services locaux (ce qui correspond, dans notre cas, soit à un organisme municipal, soit à une division de l'entreprise concessionnaire appartenant à l'État-fédéré). Le territoire du service aura, donc, une taille soit inférieure, soit égale, à celle du territoire institutionnel de base: le premier est certainement le cas le plus fréquent dans les pays en développement, compte-tenu de l'urbanisation "sauvage" et des formes particulières de logement populaire qu'on y trouve, tandis que les cas de desserte totale de l'espace urbain d'une municipalité s'y avèrent beaucoup plus rares.

Le territoire du service étant sans doute un important lieu d'observation et d'analyse à tenir en compte², il convient toutefois de donner une définition plus large du "territoire fonctionnel" associé, laquelle doit comprendre non seulement l'aire de desserte de certain service local (comme la distribution d'eau potable ou la collecte/évacuation des eaux usées d'une municipalité), mais aussi l'ensemble du territoire qui est lié à sa production. D'après cette définition, qui renvoie à la notion d'échelle technique de gestion

²Voir notamment la thèse de Xavier LACOSTE (1990), qui analyse les liaisons entre l'extension du territoire du service de distribution d'eau potable à domicile et la production de l'espace urbain dans l'agglomération de Rabat-Salé au Maroc.

examinée dans le chapitre précédent, le territoire fonctionnel des services peut être beaucoup plus large que le territoire institutionnel de base, et même dépasser les limites majeures du territoire géophysique. C'est précisément le cas de la plupart des services d'eau potable et d'égouts de la RMSP, dont ceux des deux municipalités qui font l'objet de nos études de cas: comme nous allons le voir dans la troisième partie de la thèse, toutes les deux sont approvisionnées par le "système adducteur métropolitain" (SAM), qui "importe" la plupart de l'eau distribuée dans la RMSP des barrages-réservoirs du système Cantareira, situés dans le bassin hydrographique du Piracicaba, à une distance de plus de 70km de la métropole.

Nous distinguons encore le **territoire géo-économique**, constitué par le tissu des interactions économiques et spatiales entre les pôles urbains d'une certaine région; c'est à dire, un territoire structuré par le réseau des villes qu'il abrite. Il s'agit d'un territoire hiérarchisé par les flux de gens, de marchandises, de capitaux, de services et d'informations entre des espaces centraux et des espaces périphériques, qui se définissent selon les fonctions plus ou moins rares qu'ils exercent par rapport à l'ensemble de la région considérée. Dans notre cas, ce territoire se présente structuré à plusieurs niveaux par l'agglomération qui s'est formée autour de la capitale de São Paulo, foyer de réception et d'émission de flux à l'échelle nationale. Nous y reviendrons à la dernière section de ce chapitre.

Finalement, nous pouvons parler d'un **territoire socioculturel**, constitué par une sorte d'identité que partagent les habitants d'une certaine localité ou région. Ses limites ne sont pas données par les frontières des autres territoires, puisque son structuration dépend de mécanismes de renforcement du sentiment d'appartenance et de la participation des habitants dans les projets de développement et dans l'animation socioculturelle de la ville ou de la région en question.

Ayant fait la distinction entre les cinq catégories principales de territoires qui s'entrecroisent autour et dans l'espace de la municipalité, notre unité d'analyse principale, il nous reste à y ajouter quelques remarques finales concernant les rapports entretenus

entre elles, avant d'entrer dans la question du choix des localités constituant notre terrain de recherche.

La principale remarque à faire sur ce point consiste à rappeler que, malgré l'inertie qui caractérise les frontières de tout genre de territoire, les territorialités sont, elles-mêmes, des phénomènes dynamiques. Ainsi, nous observons que le surgissement d'un territoire d'une catégorie particulière peut être dérivée de la formation préalable d'une territorialité d'un genre distinct. La RMSP, par exemple, constitue aujourd'hui un territoire institutionnel et fonctionnel qui s'est développé à partir de l'émergence préalable d'un territoire géo-économique métropolitain ³. De la même façon, un territoire géophysique déterminé peut aussi être à la base d'un territoire institutionnel de type politico-administratif, lié aux compétences d'une autorité institutionnelle: les agences de bassins françaises en sont un bon exemple, de même que certains des *consortiums intermunicipaux* liés à la gestion de l'environnement de l'État de São Paulo. Ajoutons, enfin, qu'un territoire fonctionnel défini par rapport à la production et à la prestation de certain service peut être institutionnalisé par son opérateur comme un "territoire de gestion", lié à une certaine régionalisation administrative.

Au cours de la troisième partie de la thèse, nous allons examiner, de façon plus ou moins explicite, les divers rapports qui s'établissent entre ces différents types de territorialités que nous venons de distinguer vis-à-vis du terrain de nos études de cas.

2.2 - Les choix et leur justification

Revenons, maintenant, à la question des choix relatifs au terrain de recherche. Notre problématique nous imposait de choisir un certain nombre de municipalités d'un même État-fédéré, comprenant des villes qui gèrent directement leurs services d'eau et

³ La RMSP devient un territoire institutionnel à partir d'une politique fédérale d'aménagement du territoire consacrée par la Loi Complémentaire n° 14 du 8 juin 1973, qui institue huit des neuf régions métropolitaines nationales (exceptée celle du Rio de Janeiro, dont l'institution a été précédée par la fusion entre l'État du même nom et celui de la Guanabara). Mais, il s'agit plutôt d'un territoire de planification et de gestion qui n'est pas assis sur une base de légitimité politique. Quant à l'aspect fonctionnel du territoire métropolitain, il s'avère présent de façon différencié dans divers secteurs, notamment par le biais d'équipements d'infrastructure à grande échelle, comme le SAM ou les stations d'épuration des eaux usées de la région.

d'égouts, ainsi que des villes où ces services ont été concédés à la compagnie d'assainissement de base appartenant à cet État. Donc, deux choix se présentaient en amont du choix des municipalités à figurer dans notre "échantillon": d'abord, le choix du nombre des municipalités de celui-ci; ensuite, le choix de l'Etat-fédéré où elles devraient se trouver (ce qui impliquait aussi le choix d'une entreprise en particulier).

En ce qui concerne la taille de notre échantillon, nous nous sommes initialement proposés d'examiner et de confronter les expériences de gestion des services d'assainissement de base de quatre municipalités, deux appartenant au champ de la gestion municipale et deux au champ de la gestion étatique. Ce nombre limité de villes reflétait l'intention d'approfondir l'analyse empirique, qui risquait de devenir superficielle si le nombre retenu aurait été significativement accru.

Quant au choix de l'Etat-fédéré, la décision en faveur de São Paulo a été prise principalement en fonction de trois raisons, que nous exposons par la suite.

D'abord, parce qu'il est, avec le Minas Gérais, un des seuls États du Brésil où l'on trouve une sorte d'équilibre entre les champs de la gestion municipale et de la gestion étatique des services d'assainissement de base; un équilibre relatif qui touche le partage de leurs municipalités entre ces deux champs, mais qui ne met pas en cause la prépondérance de la gestion étatique dans les deux États en ce qui concerne la population desservie, spécialement par rapport à l'eau potable (v. tableau 1)⁴. Dans tous les autres, selon les données du CABES (1991), la gestion étatique est largement prédominante vis-à-vis de ces deux critères (nombre de municipalités et population desservie). Par conséquent, si l'on choisissait n'importe quel autre État du Brésil, la confrontation entre les deux champs risquerait d'être biaisée du fait d'une trop grande asymétrie entre eux. Dans ce cas, pourquoi choisir São Paulo au lieu du Minas?

Compte-tenu des données présentées dans le tableau 1, il serait possible de considérer le Minas Gérais comme un État où la gestion municipale des services d'assainissement de base serait plus forte qu'à São Paulo, du moins dans le secteur des

⁴ Il ne faut pas oublier que cette prépondérance de la gestion étatique par rapport à la population desservie est due, dans le cas de ces deux États-fédérés, à l' "adhésion" forcée de leurs capitales (voir la note 23 au prochain chapitre): il suffirait d'enlever la population de la ville de São Paulo ou de Belo Horizonte (la troisième du pays) pour faire basculer la situation en faveur de la gestion municipale dans les deux États.

Tableau 1

Gestion Etatique vs. Gestion Municipale des services d'assainissement de base: comparaison entre São Paulo et Minas Gerais par secteur (décembre 1989)

mode de gestion ¹	SAO PAULO				MINAS GERAIS			
	nombre de municipalités ²	%	pop. desservie (x 1000)	%	nombre de municipalités.	%	pop. desservie (x 1000)	%
A) Service d'EAU:								
ETATIQUE	297	52,0	17.855	64,0	375	51,9	7.673	62,5
MUNICIPAL	275	48,0	10.018	36,0	348	48,1	4.609	37,5
TOTAL	572	100,0	27.873	100,0	723	100,0	12.282	100,0
B) Service d'EGOUTS:								
ETATIQUE	287	52,9	11.442	55,6	25	5,3	3.124	41,8
MUNICIPAL	256	47,1	9.141	44,4	450	94,7	4.353	58,2
TOTAL	543	100,0	20.583	100,0	475	100,0	7.477	100,0
Préalable:								
	pop. totale	taux de desserte/eau	taux de desserte/égouts		pop. urbaine	taux de desserte/eau	taux de desserte/égouts	
São Paulo	33.036.000	84,4%	62,3%		31.022.000	89,8%	66,3%	
Minas Gerais	15.360.000	80,0%	48,7%		12.803.000	95,9%	58,4%	

Source: CABES (1991)

1 À remarquer qu'aucune distinction n'est faite ici entre la gestion municipale proprement dite et la "gestion municipale assistée", relevant d'une convention entre les municipalités et l'ex-Fondation SESP (v. note 6). Deux raisons le justifient: d'une part, nous rappelons que pratiquement aucune des sources traditionnelles de données concernant les services d'eau et d'égouts au Brésil ne dispose de chiffres détaillés à ce niveau là, dont l'obtention exigerait une recherche spécifique; d'autre part, le PLANASA a instauré une polarisation du secteur qui a largement vidé le sens d'une telle distinction. Observons, tout de même, que l'ex-FSESP a une forte présence dans l'État du Minas Gérais, alors qu'elle se trouve complètement absente de São Paulo.

2 Il s'agit du nombre de municipalités desservies, ce qui correspond à l'ensemble des municipalités des deux États-fédérés dans le cas du service d'eau. Ce n'est pas le cas pour les égouts, car un certain nombre de municipalités des tels États ne disposent pas de réseau public pour ce service;

égouts⁵. Cependant, il resterait un point important pour faire pencher notre choix plutôt vers le dernier: les régies municipales d'assainissement de base de cet Etat qui est le plus riche du Brésil sont, en général, celles qui disposent de plus de moyens financiers, techniques et humains dans l'ensemble du pays (ce n'est pas le cas du Minas, dont les villes sont en moyenne beaucoup plus petites et moins riches⁶. Ceci devrait nous permettre de faire une comparaison moins déséquilibrée avec le camp de la gestion étatique, qui est quand même le pôle **dominant** du mode de structuration du secteur d'assainissement de base au Brésil.

Deuxièmement, à part la question de la répartition "territoriale" entre gestion étatique et gestion municipale de l'assainissement de base, qui s'y avère beaucoup moins déséquilibrée que dans le reste du pays (sauf le Minas), il faut considérer que l'État de São Paulo a toujours eu un poids économique considérable dans l'ensemble du système PLANASA (v. chap. IV, section 2.1). Ceci en fait un terrain dont l'étude revêt une importance plutôt nationale que régionale ou locale. Donc, il s'agit également d'un choix privilégié vis-à-vis du champ de la gestion étatique.

Finalement, il y a des raisons qui ne se lient qu'indirectement au secteur étudié pour justifier le choix de l'État de São Paulo comme terrain de notre recherche. Il est question, d'abord, de la forte densité du réseau des villes et du haut degré d'industrialisation de cet État, deux facteurs qui interviennent sur la gestion de l'eau, produisant des conflits entre les différents usages de la ressource et déplaçant les lieux d'arbitrage vers des niveaux supramunicipaux. Or, les conflits et les compromis entre les acteurs sociaux qui surgissent autour de la ressource dans des situations particulières sont un lieu privilégié d'observation et d'analyse par rapport à la problématique qui est la

⁵ Cet "avantage" en faveur du Minas concernant la gestion municipale dans ce secteur est dû à des particularités concernant les contrats de concession. Dans le cas du Minas, le contrat avec l'entreprise d'assainissement de base de cet État-fédéré, la COP ASA, prévoit la "concession partielle" des services, c'est à dire, la concession de l'eau non accompagnée de celle des services d'égouts; ou encore, la concession des services concernant uniquement la partie centrale de la municipalité et pas ses "districts" périphériques (v. note n° 22, au prochain chapitre). Cette possibilité n'existe pas dans l'État de São Paulo, où les contrats de concession obligent la compagnie concessionnaire à prendre en charge les services d'eau et d'égouts dans l'ensemble de la municipalité. Nous en parlerons davantage au chapitre IV (section 2.2).

⁶ De ce fait, une bonne partie de municipalités de cet État-fédéré qui sont restés en dehors du PLANASA compte sur l'assistance de la Fondation Nationale de Santé (l'ancienne Fond. SESP, organisme fédéral subordonné au Ministère de la Santé) pour implanter, voire opérer, leurs services d'assainissement de base, alors que São Paulo est le seul État du Brésil où cet organisme n'a jamais été présent.

nôtre: celle de l'évolution des modes de gestion des services d'eau et d'égout.⁷ Ces conflits et compromis étant bien présents dans le contexte que nous étudions, il importe d'en tenir compte dans l'approche de notre terrain.

Ayant justifié le choix d'un nombre réduit de municipalités pour composer notre "échantillon", et celui de l'État de São Paulo comme leur contexte régional élargi, passons maintenant au choix des municipalités qui devaient faire l'objet de nos études de cas.

Le premier critère pour sélectionner les villes à figurer dans notre échantillon était, évidemment, le mode de gestion de leurs services d'eau et d'égouts, ce qui nous amenait à avoir deux municipalités appartenant au champ de la gestion municipale et deux à celui de la gestion étatique. Autrement dit, nous devions avoir deux paires mixtes, chacune composée d'une ville ayant ces services en gestion municipale plus une autre en gestion étatique. L'affinage de l'échantillon suggérait que nous y ajoutions deux critères supplémentaires.

En premier lieu, les deux municipalités de chacune de nos paires devaient appartenir au même bassin ou sous-bassin hydrographique, ce qui allaient rendre leur situation vis-à-vis des ressources hydriques, voire du territoire géophysique, à peu près comparable. Deuxièmement, chaque paire de municipalités devait avoir une situation différenciée par rapport à l'échelle technique de gestion des services: l'une serait composée des villes insérées dans le territoire géo-économique de la RMSP, et dont les réseaux d'assainissement de base se trouvent intégrés dans des dispositifs supramunicipaux qui assurent les maillons en amont ou en aval (selon qu'il s'agisse de l'eau ou des égouts) des services municipaux; l'autre serait formée par des villes situées en dehors de la métropole, ayant des réseaux indépendants (non intégrés) qui assurent à eux seuls l'ensemble de la chaîne de production des services.

La combinaison entre le critère de départ et les deux critères supplémentaires que nous venons de voir devait conduire notre échantillon à un univers empirique tel que celui décrit dans la matrice esquissée ci-dessous:

⁷ Voir, par exemple, les considérations de COING & MONTANO (1986) à propos du rapport entre la question de la ressource et l'évolution des modes de gestion dans certains pays du tiers monde.

MODE DE GESTION	LOCALISATION	
	RMSP/bassin X	Hors RMSP/bassin Z
Gestion Municipale	A	C
Gestion Étatique	B	D

Suivant cette matrice, "A" représente une municipalité qui gère directement les services locaux d'eau et d'égouts, et qui se place au sein du bassin hydrographique "X" à l'intérieur de la RMSP; "B" indique la situation d'une seconde ville placée sous la même localisation , mais ayant concédé ses services à la compagnie d'assainissement de base de l'État de São Paulo (la SABESP); "C" représente une troisième municipalité qui, appartenant au champ de la gestion municipale, se trouve à l'intérieur du bassin hydrographique "Z" et à l'extérieur de l'agglomération métropolitaine; et enfin, "D" désigne la situation d'une dernière municipalité présentant les mêmes caractéristiques de localisation de la ville précédente, mais dont les services en question se trouvent en charge de la SABESP. Pour occuper dans la pratique les places de ce schéma notre choix initial a porté sur les villes suivantes:

- "A": Santo André, située dans le bassin du Haut Tietê;
- "B": Diadema (idem);
- "C": Piracicaba, située dans le bassin du Piracicaba;
- "D": Bragança Paulista (idem).

Le choix de ces municipalités, au lieu d'autres pouvant remplir les mêmes conditions prévues dans notre schéma, reposait tantôt sur un souci méthodologique d'équilibrage de notre échantillon, tantôt sur des raisons d'ordre pratique liées aux ressources disponibles pour la recherche (lieux de séjour, contacts, etc.).

En ce qui concerne l'équilibrage de l'échantillon, le choix de ces quatre municipalités suivait une orientation générale: toutes les villes devraient avoir une taille assez grande ou moyenne (dans le contexte brésilien), et une importance économique

considérable dans leur "micro-région". Cet équilibre économique et démographique relatif s'imposait pour rendre l'ensemble de ces villes comparable par rapport à l'échelle de leurs problèmes d'assainissement. Le choix des villes étant conditionné aussi par d'autres aspects que nous abordons par la suite, il serait très difficile d'arriver à les concilier avec un véritable équilibre sur les plans économique et démographique. Nous y avons cherché plutôt le moindre déséquilibre, l'ayant mieux réussi sur le premier plan que sur le second (v. tableau 2).

Tableau 2: population des villes de l'échantillon en 1991

SANTO ANDRE	615.112 habitants.
DIADEMA	305.008
PIRACICABA	283.833
BRAGANCA PAULISTA	108.980

Source: IBGE, recensement 1991

Ainsi, Santo André, qui peut figurer au rang des grandes villes brésiliennes, a une population équivalente au double de celle de Diadema, et s'avère une ville bien plus riche que celle-ci. Nonobstant, les deux villes font partie de la même banlieue industrielle de la RMSP, le "Grand ABC", ayant un profil socio-économique qui est quand même assez comparable. Ceci vaut également pour Piracicaba et Bragança: si la première est plus riche et beaucoup plus grande que la deuxième, les deux villes représentent des pôles économiques d'importance régionale, d'où leur choix comme siège de deux "régions de gouvernement" à partir de la décentralisation administrative de l'État de São Paulo en 1982.

À part l'orientation générale mentionnée plus haut, le choix de chacune des municipalités fut guidé par des raisons plus ou moins spécifiques, selon le cas. Le choix de Santo André, le premier que nous avons retenu, a été dû surtout aux contacts que, lors

de nos premières incursions sur le terrain de la commune, nous avons réussi à obtenir avec le directeur général du Service municipal d'eau et d'assainissement de cette ville dans l'administration du Parti des Travailleurs (PT), entre le début 1989 et la fin 1992. A cette époque là, il était aussi le président de l'association nationale regroupant les services municipaux d'eau et d'égouts, l'ASSEMAE. La disposition de ce personnage à collaborer à notre recherche, et la "double casquette" qu'il portait alors, ont été deux points décisifs pour le choix de cette municipalité comme terrain d'étude.

Le choix de Diadema a été une conséquence du premier, car il s'agit d'une ville également située dans le noyau industriel du Grand ABC , et ayant à peu près les mêmes caractéristiques socio-économiques (nonobstant sa position plus "périphérique" au sein (du dit "ABCD" pauliste), mais qui se trouvait placée dans le champ opposé en ce qui concerne la gestion des services d'assainissement de base. L'intention d'éviter l'homogénéité politique entre les deux villes confrontées (le pouvoir exécutif était alors sous contrôle du PT aussi bien à Santo André qu'à Diadema) aurait pu orienter notre choix vers une autre municipalité occupant la même place dans notre schéma (dedans la RMSP et à l'intérieur du champ de la gestion étatique), mais présentant une couleur politique différente. Pourtant nous n'avons pas eu de choix sur ce point⁸. Nous pouvons considérer, tout de même, que cette "homogénéité" politique joue plutôt en faveur de notre échantillon: elle élimine une source probable de différenciation entre les pratiques de management et de régulation des services d'assainissement de base des villes confrontées qui ne serait pas due à la diversité des modes de gestion.

Au contraire de ce qui s'est passé avec les villes de la RMSP, le choix de Piracicaba et de Bragança Paulista a été largement dû à un choix en amont: celui du bassin hydrographique qui devrait encadrer les municipalités de notre échantillon situées hors

⁸Cela pourrait être le cas, par ex., de la ville de Mauá qui, ayant à peu près la même taille de Diadema, se trouvait alors sous l'administration du PMDB, le parti qui était également en tête du gouvernement de l'Etat de São Paulo (pour la troisième fois consécutive) à l'occasion. Malgré l'intérêt qu'on pourrait tirer d'avoir dans notre échantillon une municipalité en mains de ce parti, nous n'avons pas obtenu de contacts à Mauá aussi bons que ceux que nous avons pu obtenir à Diadema. Hormis Mauá, il n'y avait aucune autre municipalité de taille et de puissance économique comparable dans la région du ABC qui pouvait occuper la place de Diadema dans notre schéma sans déséquilibrer notre échantillon.

RMSP⁹. Nous avons porté notre choix sur le bassin du Piracicaba pour une série de raisons qui en font un terrain singulier vis-à-vis de notre problématique. D'abord, parce qu'il s'agit d'un bassin hydrographique où la gestion municipale s'avère nettement prédominante, et qui, au contraire de la RMSP, présente des taux de desserte en eau potable et en égouts manifestement supérieurs aux taux moyens de l'État de São Paulo. D s'agit également d'un bassin très urbanisé et industrialisé qui connaît des problèmes de quantité et de qualité de la ressource aussi graves que ceux de la RMSP, vu qu'il abrite une région ayant connu les taux les plus forts de croissance urbaine et industrielle de cet État pendant les décennies de 70 et 80. Il connaît aussi une compétition farouche entre divers intérêts publics et privés concernant l'appropriation et l'usage d'une ressource relativement rare et à chaque jour plus coûteuse à traiter; une compétition d'autant plus grave que 31m³/s d'eau sont prélevés des rivières formatrices du Piracicaba à travers les infrastructures du système Cantareira pour approvisionner plus de la moitié de la population de la RMSP. Enfin, c'est un bassin où les acteurs politiques et sociaux s'avèrent fortement organisés et mobilisés dans la lutte en faveur de la dépollution, de la préservation de l'environnement et des ressources hydriques régionales.

Une fois choisi le bassin, l'option pour Piracicaba devenait presque "automatique" pour deux raisons principales. Premièrement, parce qu'il s'agit d'une ville dont la société est très politisée et mobilisée autour des questions ayant trait à l'eau et à l'environnement, ayant été le foyer de départ des principales campagnes contre la pollution des eaux de la région. Deuxièmement, parce que Piracicaba vécut, pendant le gouvernement de gauche de João Hermann Netto (1977-1982), une expérience de gestion "alternative" des services d'eau et d'égouts (v. Guimarães de Castro, 1987), dont il importait de connaître la suite.

Quant à Bragança Paulista, cette municipalité n'a pas fait l'objet d'un choix positif, étant retenue plutôt comme la seule ville du bassin du Piracicaba qui pouvait remplir de manière satisfaisante les conditions nécessaires pour occuper la position "D" dans la matrice théorique de notre échantillon: c'était la seule ville moyenne ayant une

⁹ La question du choix du bassin ne se posait pas dans le cas des villes de la RMSP, puisque celle-ci se trouve presque entièrement comprise dans le bassin du Haut-Tietê, comme nous allons le voir ci-après.

importance significative dans l'économie régionale dont les services d'assainissement de base ont été concédés à la SABESP.

Toutefois, des raisons d'ordre pratique nous ont obligé à réduire les ambitions et l'envergure de notre recherche empirique, prenant la décision d'éliminer les études de cas relatives aux communes situées dans le bassin du Piracicaba. Ces raisons concernent surtout les contraintes de temps et le manque de ressources financières suffisantes pour étudier l'ensemble de l'échantillon. En fait, ayant commencé les études de terrain par les deux municipalités de la RMSP, nous avons constaté que le temps nécessaire au développement de la recherche empirique les concernant avait été sous-estimé au départ par rapport à deux besoins constatés en cours de route: le besoin d'effectuer toute une recherche spécifique sur l'organisation administrative, technique et financière des systèmes intégrés d'eau et d'égouts de la région métropolitaine à la direction centrale de la SABESP, dans la capitale; le besoin d'élargir le temps de la recherche sur le terrain dans la commune de Diadema afin d'accompagner le déroulement du processus de "municipalisation" qui commence par la rescision unilatérale du contrat de concession par initiative de la municipalité en mai 1993 et aboutit à la reprise des services en février 1995.

Quels ont été les conséquences de cette décision par rapport au contenu et à la portée de notre recherche? Comment elle l'a affectée?

Du point de vue strictement pratique, la décision d'élimination des communes du bassin du Piracicaba de nos études de cas a impliqué la mise à l'écart d'un certain travail de reconnaissance du terrain qui était déjà relativement avancé par rapport à l'ensemble de la région et surtout à la ville de Piracicaba (recueil de données, interviews, etc.). Du point de vue plus théorique, la perte impliquée ne semble pas aussi lourde, car nous avons finalement retenu pour nos études de cas deux municipalités qui permettent d'articuler analytiquement la question du mode de gestion à celle de l'échelle technique de gestion des services, tel que nous avons proposé de faire dans nos hypothèses. Peut-être que cette décision nous a fait plutôt "laisser de gagner" des analyses intéressantes sur le processus de coopération et concertation intermunicipale pour faire face aux problèmes

de gestion de la ressource qui se trouve en cours entre la plupart des municipalités de cette région, dans un contexte où les réseaux d'eau et d'égouts des communes ne sont pas encore techniquement ou financièrement intégrés dans des dispositifs supramunicipaux. Cependant, il serait risqué d'approfondir notre recherche dans cette voie, puisque la question de la gestion de la ressource n'est pas au centre de notre problématique de recherche, même si (nous allons le voir au chap. Vu et aux conclusions générales de la thèse) elle se trouve étroitement liée à la question de l'intégration des réseaux dans la RMSP.

Nous avons jusqu'ici examiné les principaux aspects de notre méthode concernant la recherche sur le terrain, en justifiant les choix retenus et les évolutions connues en cours de route. Maintenant, il est temps de faire une approche plus globale et descriptive du terrain en question, en l'abordant par ses aspects généraux les plus importants à l'égard de notre sujet.

3 - Le contexte régional des études de cas: approche panoramique

Ayant abordé jusqu'ici notre terrain de recherche à partir d'une perspective théorico-méthodologique, il nous faut maintenant l'examiner d'une façon un peu plus "chaude", moyennant une approche descriptive de type panoramique. Cela veut dire que ce que nous cherchons à esquisser ici, ce ne sont pas les traits fondamentaux des municipalités étudiées ou des systèmes métropolitains auxquels s'intègrent leurs respectifs réseaux d'assainissement de base, mais plutôt les conditions générales qui relèvent du contexte régional des deux villes.¹⁰ Autrement dit, notre objectif ici est celui de rendre le lecteur étranger un peu plus familiarisé avec la réalité socio-spatiale qui encadre nos études de cas.

Pour ce faire, nous la présentons suivant un découpage organisé en deux plans distincts. Le premier est le plus global, où l'on essaye de décrire les caractéristiques

¹⁰ Les éléments descriptifs tantôt du terrain des deux municipalités, tantôt des systèmes métropolitains intégrés d'eau et d'égouts renvoient tous à la troisième partie de la thèse, où nous développons nos analyses de terrain.

essentielles de la RMSP. Le second, au contraire, focalise une sous-région de la métropole qui présente une identité bien particulière: celle du Grand ABC, de laquelle font partie les deux communes où nous avons développé notre recherche de terrain.

3.1 - Caractéristiques générales de la géographie, de l'organisation politico-administrative, de l'économie, et des conditions sociales de la population de la RMSP

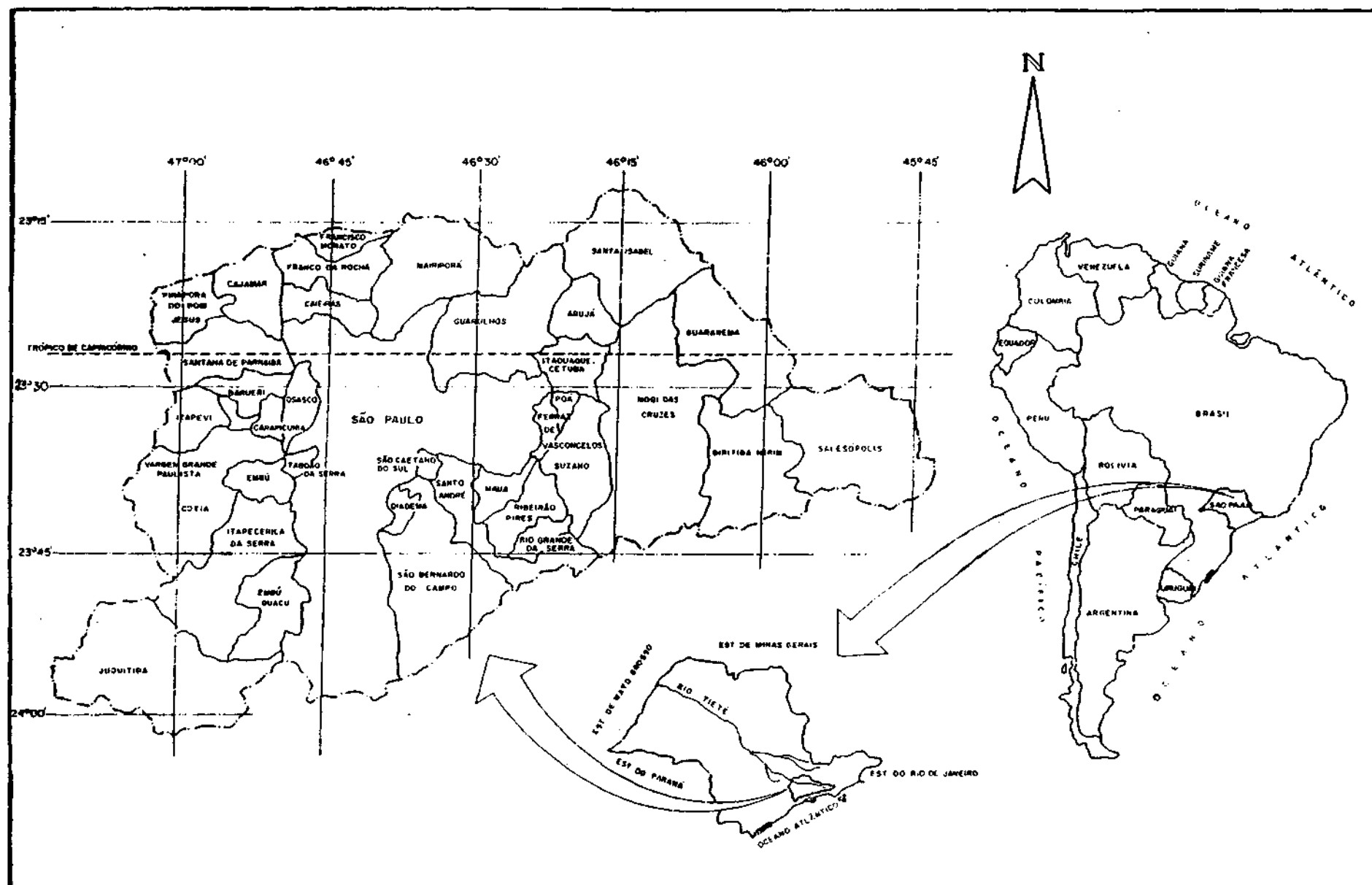
"Dans les sociétés comme pour les hommes il n'y a pas de croissance sans défi"

J.-J. SERVAN-SCHREIBER

Officiellement reconnue et délimitée en 1973 par la Loi Complémentaire n°14 du gouvernement fédéral, la RMSP est une agglomération de 15,5 millions d'habitants qui s'étend sur 8.051 km² et regroupe la ville de São Paulo (la capitale de l'Etat du même nom, ayant elle-même 9,6 millions d'habitants) plus 38 municipalités (v. Figure 1).¹¹ Abritait environ 10% de la population brésilienne et 50% de la population pauliste, elle est en même temps la plus grande métropole de l'hémisphère Sud, le principal foyer industriel de l'Amérique Latine, et la capitale économique du Brésil. Rappelons tout d'abord les origines et les principales caractéristiques géographiques de cette agglomération.

La ville de São Paulo trouve son origine dans la fondation en 1554 d'un collège de jésuites implanté sur une colline dominant la plaine alluviale du Tietê. Jusqu'à l'essor de l'économie caféière à la fin du XIX^e siècle, elle va rester un petit village provincial. Depuis, la ville et la région qui l'entoure vont connaître une croissance vertigineuse et continue, qui s'accroît avec l'industrialisation de son économie à partir des années 30. Le développement industriel de la région serait largement favorisé par la localisation

11 Il s'agit de données du dernier recensement, effectué en 1991. À remarquer que, jusqu'en 1993, la RMSP comptait à peine 38 municipalités (y compris la capitale). Cette année-là la ville de São Lourenço da Serra (qui n'apparaît pas dans la Figure 3) a été née à partir du démembrement de la municipalité Itapeverica da Serra. En fait, 53 nouvelles municipalités paulistes (dont S. Lourenço) ont été nées en 1993 à partir d'autres démembrements. Soulignons que la création de nouvelles municipalités par le biais de cet artifice institutionnel s'est développée également dans d'autres États du Brésil, ce qui a été favorisée par le nouvel ordre constitutionnel construit dans le pays à partir de la redémocratisation.



RMSP

Localisation générale et division politico-administrative

Figure 1

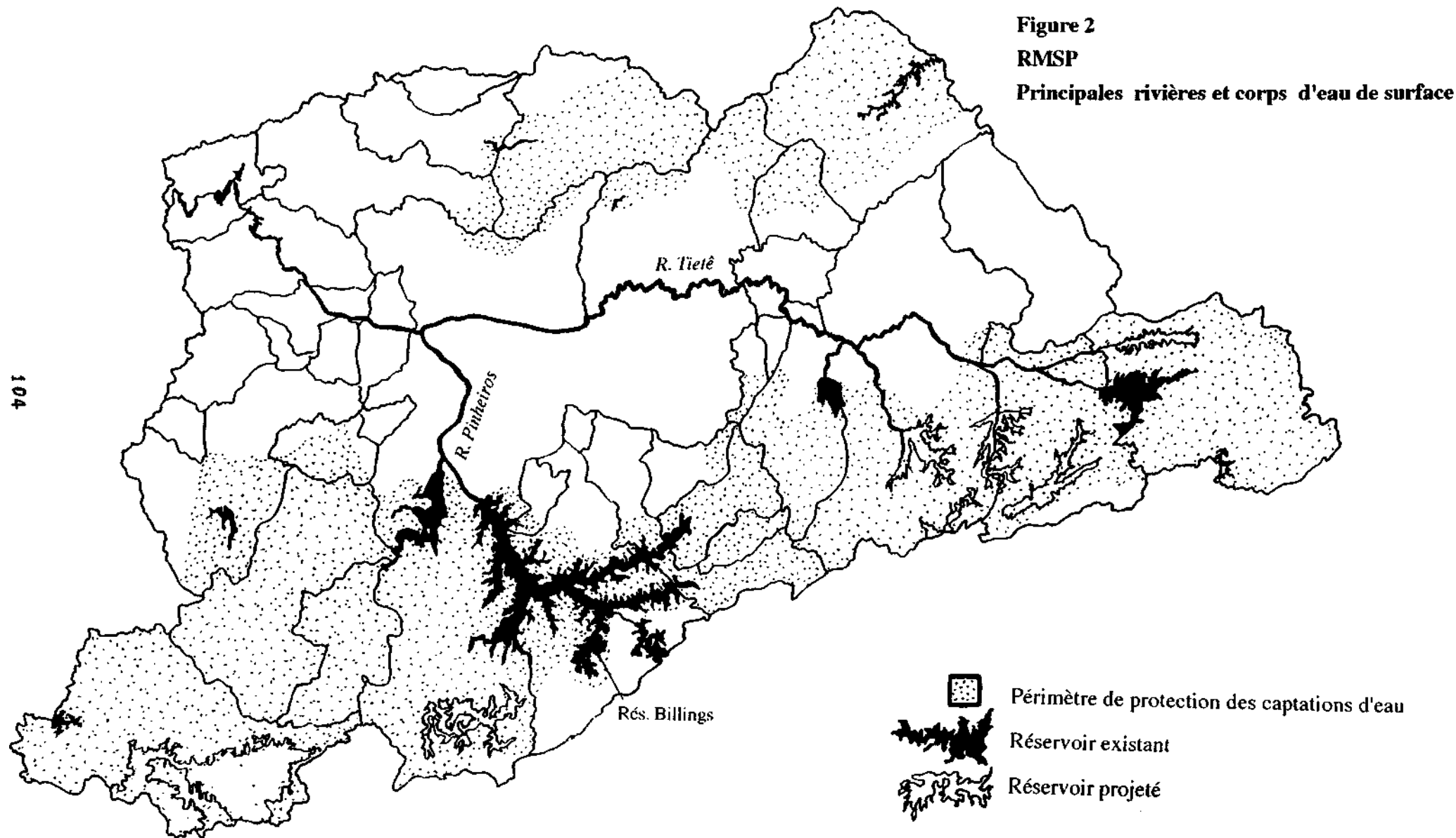
Source: DAEE

originelle de la ville de São Paulo sur un site économiquement stratégique, placé dans la zone amont de la vallée du Tietê (qui constitue le premier axe de pénétration et de transport conduisant à l'intérieur du pays), sur un plateau de la chaîne montagneuse de la *Serra do Mar* dont l'altitude moyenne dépasse les 700 mètres (large potentiel d'exploitation d'énergie hydro-électrique), qui se retrouve relativement proche du port de Santos (le plus grand et le plus ancien du pays).

Néanmoins, face à l'intensité et à l'envergure des processus d'urbanisation et d'industrialisation de la région, la localisation de l'agglomération allait s'avérer relativement défavorable par rapport à l'exploitation non énergétique des ses ressources hydriques (v. Figure 2). En fait, 70% de son territoire (soit une surface de 5.650km²) correspond au bassin hydrographique du Haut Tietê, où la rivière et ses affluents ont des débits naturellement moins abondants qu'en aval, alors que les caractéristiques géomorphologiques de la région rendent les eaux souterraines relativement rares par rapport aux difficultés et aux coûts d'exploitation impliqués.¹² Cette rareté relative de l'eau dans le Haut Tietê s'est progressivement aggravée non seulement à cause de problèmes de pollution de rivières résultant du développement industriel et de l'expansion urbaine accélérés de la région (la dernière avançant sur les aires de captation d'eau), mais surtout en conséquence de l'appropriation des ressources hydriques régionales pour la génération d'énergie électrique au détriment d'autres usages, principalement avec l'implantation graduelle du système Billings-Cubatão à partir de la seconde moitié des années 20.¹³ Il en résulte que la plupart de l'eau consommée dans la RMSP est "importée" d'autres bassins hydrographiques, comme celui de la Baixada Santista et,

¹² Le bassin du Haut Tietê contient soit la totalité, soit une partie du territoire de 34 des 39 municipalités de la métropole. Outre ce bassin hydrographique, la RMSP s'étend également sur une partie des bassins du Tietê-Sorocaba, du Paraíba do Sul, et de la Baixada Santista. Malheureusement, nous n'avons pas trouvé aucune carte ou figure représentant de manière claire la distinction entre les limites de la RMSP et celles du bassin hydrographique du Haut Tietê.

¹³ H s'agit d'un sujet complexe, dont nous parlerons davantage au chapitre VII et à l'item "c" des "conclusions générales" de la thèse. Pour l'instant, il suffit de savoir que le système Billings-Cubatão, géré aujourd'hui par l'ELETROPAULO (une compagnie d'électricité appartenant à l'État de São Paulo), est constitué par un complexe d'infrastructures à travers lequel les eaux polluées du Haut Tietê sont pompées vers la Billings, le plus grand barrage-réservoir d'eau de la RMSP, pour être ensuite lancées dans une chute d'environ 700m vers la *Baixada Santista* afin de produire de l'électricité à l'usine Henry Borden, située dans la municipalité de Cubatão.



surtout, celui du Piracicaba, d'où provient jusqu'à 60% (31m³/s) de l'eau distribuée dans la métropole.

Malgré tout, cette importation massive d'eau d'autres bassins hydrographiques pour approvisionner la métropole s'avère insuffisante face à la demande et aux ressources hydriques de la région. C'est pourquoi les plans d'expansion de la SABESP prévoient de réaliser d'autres transferts hydriques vers le Haut Tietê (v. Figure 3) pour faire face au déficit chronique et aux problèmes de rationnement d'eau potable que la région connaît depuis plusieurs années (nous en parlerons davantage au chapitre Vu).

Si la consommation urbaine et la consommation industrielle d'eau s'avèrent extrêmement élevées dans la RMSP, il en est de même pour le rejet d'eaux usées sans presque aucun traitement préalable dans ses rivières: les taux d'épuration sont effectivement très modestes ici, comme nous le verrons de manière plus détaillée au chapitre VII. Ainsi, pour ce qui concerne les eaux usées, le bassin hydrographique du Haut Tietê joue le rôle d'un gros "exportateur" d'eaux polluées pour d'autres bassins. C'est le cas des débits transférés au Tietê-Sorocaba, à travers le barrage de Pirapora, ainsi que celui des débits transférés à la Baixada Santista par le biais du système hydro-énergétique Billings-Cubatão.¹⁴

Ayant décrit certaines caractéristiques essentielles de la géographie de la RMSP, examinons maintenant certains aspects économiques, sociaux et spatiaux fondamentaux de cette agglomération.

Comme nous l'avons déjà dit, la RMSP est le foyer industriel le plus important d'Amérique latine et la capitale économique du Brésil. Ainsi, vers le milieu des années 80, cette agglomération contribuait avec près d'un quart du PIB du pays et plus de 40% de la production industrielle nationale, alors que son revenu *per capita* s'avérait environ deux fois supérieur à la moyenne brésilienne.¹⁵ La métropole est également le principal

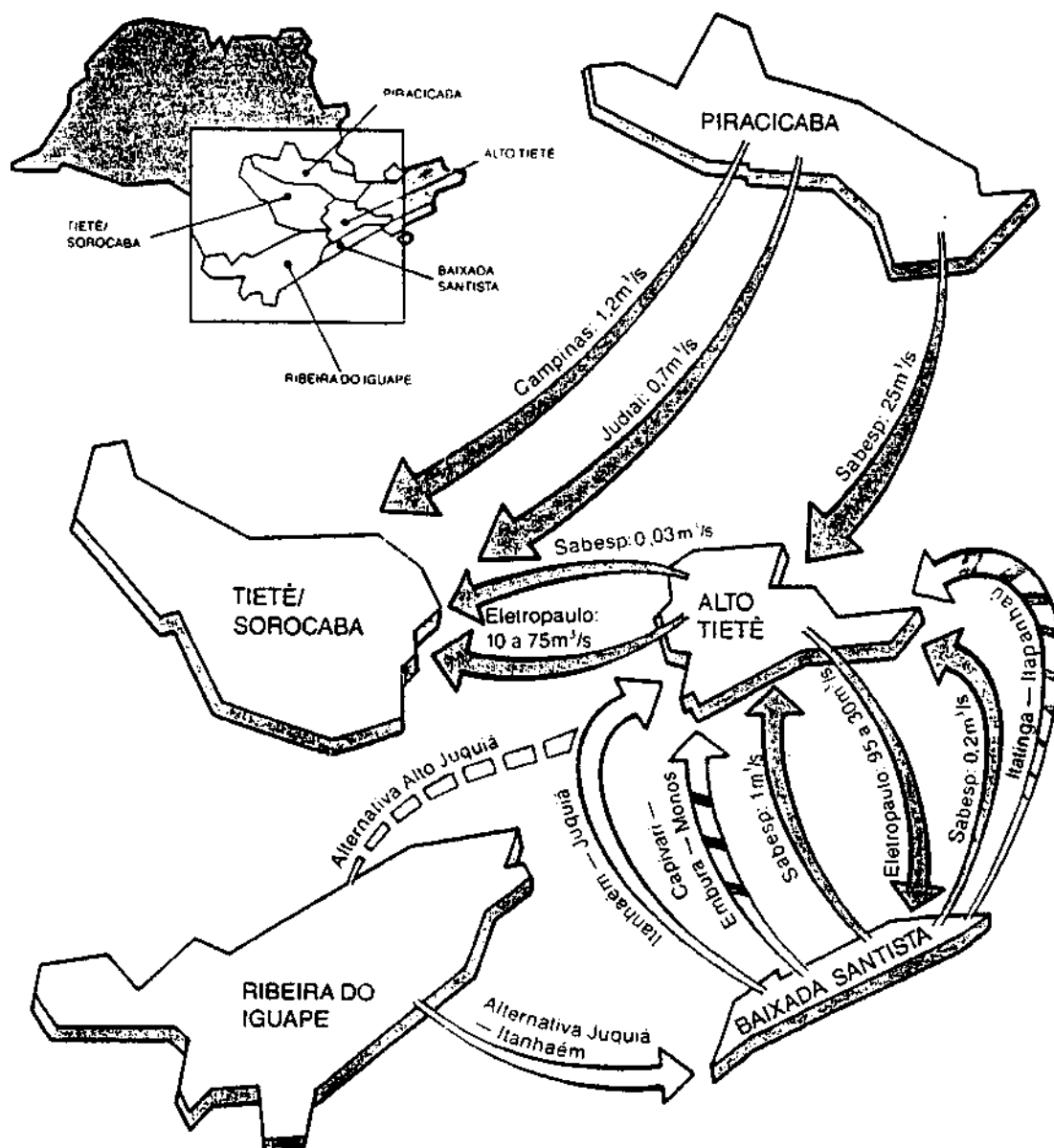
¹⁴ Nous devrions parler d'exportation des eaux usées seulement dans le cas de la Baixada Santista, puisque les effluents du Haut Tietê arrivant au bassin du Tietê-Sorocaba suivraient leur "chemin naturel". Toutefois, la maîtrise des débits de cette rivière en amont du barrage de Pirapora par ÎELETROPAULO montre que ce chemin n'a rien de naturel (v. l'item "c" de nos "Conclusions Générales").



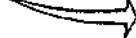
" Comme les données économiques du dernier recensement (1991) ne sont toujours pas disponibles, nous reprenons ici (et dans les passages qui suivent) quelques données de seconde main recueillies par SACHS (1990). Ces données n'étant pas très récentes, elles peuvent quand même fournir une image générale assez proche de la réalité socio-économique actuelle de la RMSP.

Figures

RMSP

Rapports hydrauliques entre le Haut Tietê et les bassins hydrographiques voisins



-  Transferts d'eau existants
-  Transferts d'eau planifiés
-  Transferts d'eau envisagés pour l'avenir

marché de l'emploi urbain du pays: en 1980, la RMSP occupait 22% de la population active du pays employée dans le secteur secondaire et 15% de celle employée dans le tertiaire. La part de la population active par rapport à la population totale y est, elle aussi, très supérieure à la moyenne brésilienne: dans la même année, elle était de presque 43% dans la RMSP contre 37% pour l'ensemble du pays.

Or, ce double rôle de capitale économique et de principal marché de l'emploi du Brésil détermine une autre caractéristique clef de la RMSP: le fait d'être une région dont la population urbaine connaît depuis longtemps une croissance vertigineuse et continue fortement liée aux phénomènes migratoires (v. ci-après). Cette croissance a toujours représenté un énorme défi pour les pouvoirs publics et la société, car tous les problèmes de la gestion urbaine (l'offre de logements et d'infrastructures, l'aménagement de l'espace, la préservation de l'environnement) ont atteint ici une échelle qui rend difficile toute planification cohérente dans ce domaine.

La dernière affirmation s'avère d'autant plus vraie que la croissance urbaine de la RMSP reproduit les caractéristiques perverses du modèle de croissance économique par inégalités qui caractérisa l'économie brésilienne dès la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à la fin des années 70. Comme nous rappelle très bien SACHS (1990), la RMSP devient la "métropole des inégalités" *par excellence*, malgré sa situation économique privilégiée par rapport au reste du pays.¹⁶ La crise des années 80 n'a fait qu'accentuer les traits d'inégalités de sa capitale économique, dont certains aspects sont examinés par la suite.

Prenons, d'abord, le revenu moyen des travailleurs de la RMSP. Il est nettement supérieur à celui du reste du pays. Néanmoins, 45% des travailleurs y gagnaient en 1982 moins de deux salaires minimums, ce qui les situait au dessous du seuil de pauvreté tel qu'il a été défini par certains auteurs brésiliens. Pour la même année les données citées

¹⁶ Cela se reflète sur les indicateurs sociaux de la RMSP qui, au contraire des indicateurs économiques, s'avèrent souvent inférieurs à ceux d'autres régions de l'État de São Paulo. Cela s'avère particulièrement vrai pour les services assainissement de base. Ainsi, d'après le CRH (1990) le taux moyen de desserte en eau potable du bassin du Haut Tietê en 1990 était de 84,2% de sa population urbaine, contre un taux de 85,5% pour l'ensemble de l'État. Il semble que la situation est à peu près la même pour les égouts, quoique nos sources de données ne soient pas homogènes à cet égard. Ainsi, d'après le GESB (1991), 63% de la population urbaine de la RMSP était desservie par le réseau d'égouts en 1990, alors que, suivant le CABES (1991), le taux correspondant pour l'ensemble de l'État arrivait à 66,3% à la fin 1989.

par Sachs (1990:34) indiquent que 6% des familles de la Grande São Paulo vivaient dans l'indigence et 17% au dessous du seuil de pauvreté. L'existence d'un contingent aussi grand de population à bas revenus suffirait pour mettre en question la politique fédérale de logement populaire qui était en place: "près de 55% des ménages ont des revenus inférieurs ou égaux à cinq salaires minimums et de ce fait ne se qualifient pas pour les programmes conventionnels de logements populaires produits par la BNH" (p.35). La situation serait d'autant plus grave que, d'après cet auteur, on trouverait près d'un tiers des habitants de la Grande São Paulo vivant dans des *cortiços* (taudis) et des bidonvilles, la moitié de ses logements appartenant à la catégorie de "l'habitat sous-intégré" (p.27).

Les inégalités de revenus se reflètent dans les inégalités d'accès au sol constructible, d'où une forte ségrégation résidentielle résultant du prix fortement différencié des terrains en fonction de leur localisation, de leur équipement et de leur distance par rapport au centre de l'agglomération. Ainsi, nous pourrions distinguer des zones d' "habitat sous-intégré" qui posent des problèmes particuliers pour leur équipement en infrastructures, du fait des caractéristiques physiques (aires inondables ou marécageuses, pentes trop fortes, rues trop étroites et/ou sans revêtement, éloignement des réseaux déjà installés, etc.) ou sociales (occupation souvent irrégulière par des populations à bas revenu) des terrains. Il en résulte un clivage entre des zones centrales et des zones périphériques aussi bien dans l'ensemble de la RMSP qu'au sein de la capitale, les disparités d'équipements sociaux et d'infrastructure étant énormes ¹⁷.

Mais, la ségrégation résidentielle n'épuise pas la question des **inégalités spatiales** dans la RMSP, dont nous examinons d'autres aspects par la suite.

Remarquons, tout d'abord, que 22 des 39 villes de la RMSP se trouvent spatialement connectées entre elles, formant une grosse conurbation dont la taille, en population, ne serait dépassée que par Tokyo et New York¹⁸. Cependant, la continuité du tissu urbain n'y est pas entièrement assurée, puisqu'on retrouve un grand nombre de

¹⁷ Nous pouvons en avoir un bref aperçu, encore une fois, chez SACHS (1990:42-44). Au lieu d'en reproduire ici les données, nous renvoyons le lecteur à cet ouvrage fondamental pour la connaissance de la Grande São Paulo et ses problèmes concernant l'habitat populaire.

¹⁸ D'après une classification basée uniquement sur le critère "morphologique" de continuité du bâti, tel qu'il est utilisé par l'INSEE en France (v. MORICONI-EBRARD, 1991).

"vides urbains" dans l'ensemble de l'agglomération (comme d'ailleurs dans toutes les métropoles brésiliennes). C. Sachs (1990) estimait que ces "espaces interstitiels non construits et livrés à la spéculation foncière" arrivait à 41 % dans la ville proprement dite et à plus de 60% dans la périphérie (p.28). Les conséquences de ces vides sont, d'une part, la sous-utilisation des réseaux d'infrastructure pour ceux qui se trouvent dans des zones centrales déjà équipés; et d'autre part, un surcoût d'installation pour les zones périphériques sous-équipées, où les vides se font de plus en plus présents et étendus.

Nous devons, enfin, souligner que les difficultés d'accès au sol constructible liées aux problèmes de spéculation foncière et à la valorisation de terrains des terrains et des loyers dans la zone centrale de la RMSP ont poussé les populations à faible revenu vers les zones périphériques de l'agglomération. C'est pourquoi nous pouvons observer que, depuis la formation de la métropole, sa périphérie connaît une croissance beaucoup plus rapide que le centre: alors qu'en 1940 la capitale concentrait 81 % de la population de Grande São Paulo, sa part est descendue à 65,4% en 1985 (SACHS, 1990: 30).¹⁹ Puis, elle tombe jusqu'à 62% en 1991 (d'après le dernier recensement). Pendant toute cette période, cette tendance ne s'est inversée qu'au long de la décennie de 1950-1960, durant laquelle la croissance du centre fut supérieure à celle de la périphérie.

De manière générale, les forts taux de croissance de la RMSP sont dus surtout aux mouvements migratoires: en 1980, 50,9% des habitants de la capitale et 56,3% de la population de la RMSP se composaient de migrants, la plupart d'entre eux appartenant aux couches sociales les plus défavorisées. Cependant, la croissance migratoire de la région a quand même ralenti le long des années: elle représentait trois quarts de l'accroissement démographique total de la RMSP dans la décennie 1940-1950, 60% au cours des vingt années suivantes, et 50% entre 1970 et 1980 (Sachs, 1990:30).

1" À ce point ci, nous nous retrouvons en face d'une difficulté terminologique qui est souvent présente chez les chercheurs qui étudient la métropole pauliste: la distinction entre Grande São Paulo et RMSP. Il n'y a pas de définition précise du premier terme, qui C. SACHS emploie pour désigner aussi bien le premier noyau de la métropolisation de la capitale paulista (la ville de São Paulo, Guarulhos et l'ABC), notamment dans le paragraphe que nous venons de voir, que la RMSP elle-même, ou encore, l'agglomération des 22 villes formant une conurbation entre elles. Aucune de nos sources ne présente une définition précise de ce qui est la Grande São Paulo, d'où notre choix d'employer préférablement le mot RMSP, car il s'agit là d'un terme officiel qui désigne une agglomération précise dont les limites ont été déjà définies ici.

Par ailleurs, d'après les données du recensement 1991, une nouvelle tendance démographique est venue s'installer dans l'agglomération au cours de la dernière décennie: au contraire de ce qui a prévalu les derniers 50 ans, le bilan migratoire de la RMSP a été négatif. Entre 1980 et 1991, 274.692 personnes ont quitté la RMSP, ce qui représente -9,7% sur l'accroissement populationnel "végétatif" de cette période (3,1 millions de nouveaux habitants).

Nous tenons à remarquer, finalement, que la distinction entre le centre et la périphérie de la RMSP reste à un niveau trop générique, qui ne permet pas de nuancer les différences socio-économiques existant entre les diverses zones de l'agglomération. Pour éviter de nous tromper à cet égard, nous allons examiner par la suite une de ces zones qui présentent des caractéristiques très particulières au sein de la RMSP: la région du *Grande ABC*, au sein de laquelle se situent les deux villes qui constituent nos études de cas.

3 2- Gros plan sur la région de l'ABC

Comprenant la vallée du Haut Tamanduatéi (affluent de la marge droite du Tietê) et une grosse partie du bassin hydrographique du réservoir Billings, la région du Grand ABC, située dans la zone sud-est de l'agglomération métropolitaine, est composée par sept municipalités géographiquement et économiquement très liées entre elles, malgré leur diversité (v. Figure 4). Ce sont les villes de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires et Rio Grande da Serra. Toutes ces communes font partie d'un même tissu urbain, formant une conurbation avec la municipalité de São Paulo. Exceptée la ville de São Caetano, elles ont toutes leur territoire partiellement ou complètement contenu dans le périmètre de protection des captations d'eau de la RMSP, au sein duquel la législation de l'État de São Paulo impose de fortes restrictions à l'occupation du sol.²⁰

²⁰ Ceci n'empêche que les vastes zones couvertes par les périmètres de protection au Nord et au Sud de l'agglomération métropolitaine ne subisse dans la pratique une occupation progressive (à la fois tolérée et reprimée, suivant les allées politiques en jeu), principalement par la population pauvre, sous la forme de bidonvilles et de maisons auto-construites dans des lotissements clandestins.

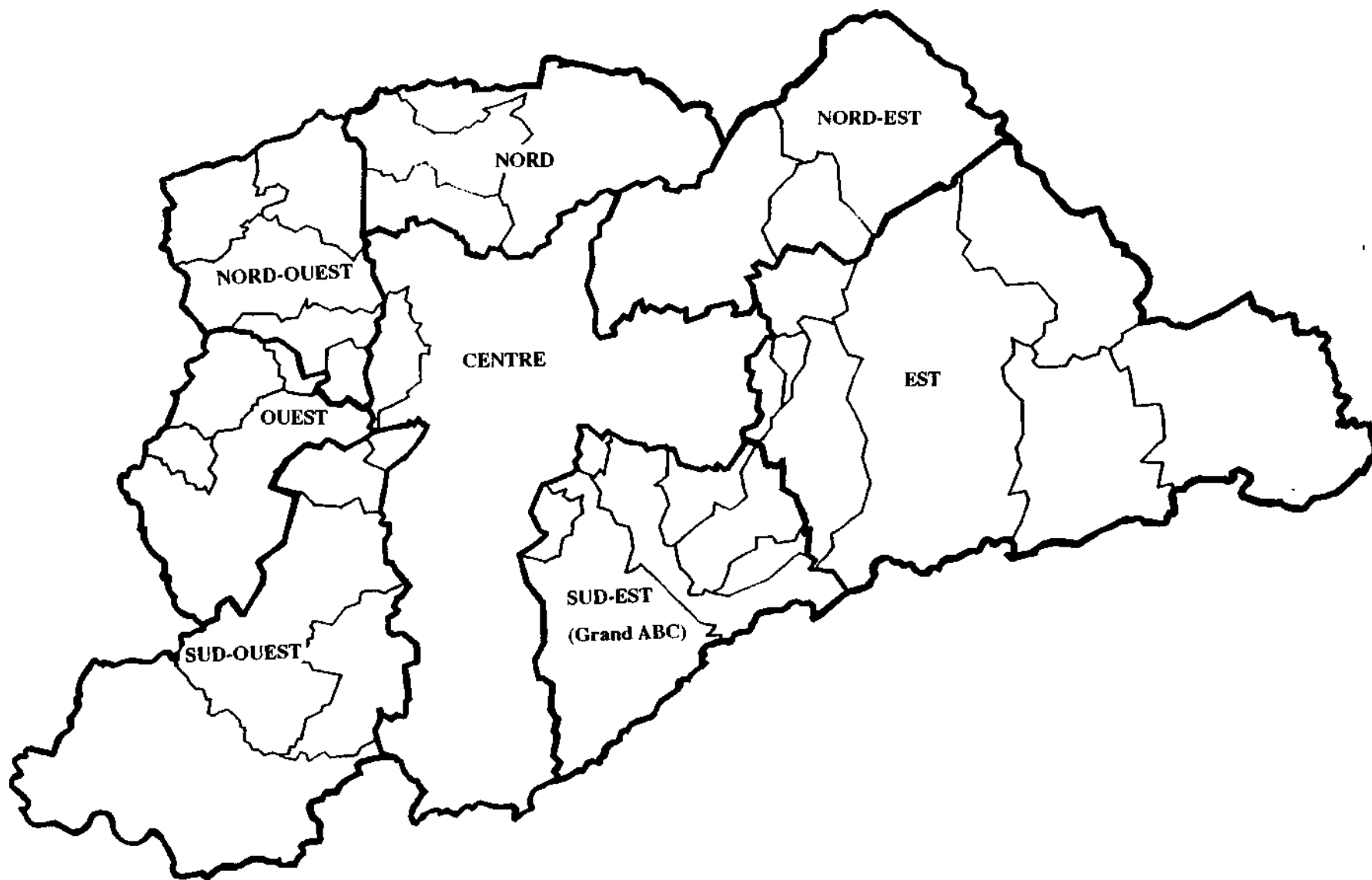


Figure 4
RMSP
Le Grand ABC et les autres sub-régions

Jusqu'en 1944, les sept villes du Grand ABC faisaient partie d'une même municipalité qui a été successivement démembrée pour donner origine aux communes actuelles. Cette municipalité originelle s'est développée comme un ensemble de petits villages qui se formaient autour des gares du chemin de fer Santos-Jundiaí, implantée en 1867 par une compagnie anglaise pour assurer la liaison entre le port, la capitale et le dit "ouest pauliste", où fleurissait la culture du café. Le chemin de fer a favorisé l'implantation de premières industries dans la région, lesquelles sont venues s'installer dans les terrains côtoyant le Tamanduatéi.

La vocation industrielle de la région, qui se manifeste dès le début du siècle et se renforce à partir des années 30, sera très accentuée par le développement de la filière automobile à partir de l'implantation d'usines de grandes compagnies transnationales (Ford, Mercedes, Volkswagen, Scania...) dans la ville de São Bernardo (au bord de l'autoroute Anchieta, conduisant à Santos), sous l'emprise de la politique industrielle "développementaliste" du président Kubitschek (1956-1960).

En fait, ce sont les villes de Santo André, São Bernardo et São Caetano qui constituent le "noyau dur" originel du pôle industriel de l'ABC, dont le nom dérive de leurs initiales. Ce noyau dur ("l'ABC", tout court) a été élargi avec l'industrialisation tardive de Diadema qui, jusqu'à la fin des années 50, n'était qu'un district rural périphérique de São Bernardo. Le développement industriel rapide connu par Diadema à partir de son émancipation en 1959 a fait qu'aujourd'hui on parle couramment du complexe industriel de l'ABCD, comme une sous-région ayant un profil économique et social commun, et qui se distingue nettement des trois autres villes du Grand ABC.

Ainsi, les communes de l'ABCD se caractérisent effectivement par une puissante économie industrielle (avec prédominance des filières automobile, métallurgique, et chimique), ce qui en fait des municipalités riches dans le contexte brésilien. Certes, les indicateurs économiques et sociaux de Diadema restent encore à des niveaux nettement inférieurs à ceux du "petit ABC", mais ils s'en approchent progressivement avec le développement de son économie (cela s'avère spécialement vrai pour les indicateurs

d'assainissement de base, comme nous le verrons au chapitre VI).²¹ Il n'en est pas de même par rapport aux autres villes du Grand ABC: Mauá, avec ses 300 mille habitants, peut être considérée comme une sorte de banlieue de Santo André, alors que Ribeirão Pires et Rio Grande da Serra sont deux villes-dortoirs de moindre taille (ayant respectivement une population proche de 80 et 30 mille habitants), dont le développement s'avère contraint par le fait que leur territoire se trouve entièrement compris dans le périmètre de protection des captations d'eau de la RMSP.

Revenant à l'ABCD, il nous faut rajouter que le caractère industriel des quatre municipalités qui le composent ne se réduit pas à la nette prédominance du secteur secondaire dans leur économie.²² Ce trait particulier de l'ABCD se manifeste également sur le plan socioculturel, vu que cette sous-région se caractérise historiquement comme le foyer central de principales manifestations et tendances du mouvement ouvrier et syndical brésilien, avec ses ramifications sur le plan politique. Ainsi, ce noyau dur du Grand ABC peut être également envisagé comme le berceau du Parti des Travailleurs (PT), qui apparaît comme une force rénovatrice de la gauche du pays au début des années 80. &

Cependant, il faut reconnaître que le modèle de développement de l'ABCD, à l'instar de celui de l'ensemble de l'agglomération métropolitaine, a été celui de la croissance par inégalités. Durant la décennie des années 60, l'accroissement

¹¹ Malheureusement, les indicateurs économiques dont nous disposons ne sont pas très récentes et se rapportent à l'ensemble du Grand ABC. S'ils ne montrent pas les différences intra-régionales, ils peuvent néanmoins donner une idée de la richesse globale de la région (dont on sait qu'elle se concentre surtout dans le "petit ABC"). Les voilà: d'après des données de la Fond. SEADE, en 1988 l'ensemble du Grand ABC a contribué avec presque un quart (24,6%) de la valeur ajoutée produite dans la RMSP. Cela s'avère d'autant plus significative que la participation du Grand ABC dans le nombre d'emplois de l'agglomération ne correspondaient alors qu'à 9,6%, et sa participation dans le nombre d'établissements industriels et commerciaux à 12% (PMSA, 1991). Rajoutons que, d'après le recensement 1991 la population totale de la région (un peu plus de 2 millions d'habitants) correspond à 13,2% de la population métropolitaine.

^; Cela semble être en train de changer par rapport au marché du travail car, comme nous le verrons ci-après, la contribution du secteur tertiaire pour le nombre d'emplois de la région aurait récemment dépassé celle de l'industrie. Ce n'est pas du tout le cas en matière de valeur ajoutée, où la contribution du secteur industriel dépasse de loin celle du secteur tertiaire.

23 La région de l'ABCD a été réveillée politiquement par les fameuses grèves de 1978, qui ont donné une expression nationale au mouvement syndical régional. C'étaient la première reprise importante des grèves dans le pays depuis que le régime militaire s'était instauré au pouvoir, menant une politique de répression ouverte à toute campagne syndicale. La conjoncture étant marquée par le début de la détente politique annoncée par le gouvernement Geisel, le mouvement gréviste a pu déferler pleinement et révéler des nouveaux leaders syndicaux comme Lula et Jair Meneguelli, du Syndicat des Métallurgistes de São Bernardo et Diadema, lié à la filière automobile. Stimulées par la réussite et la répercussion des grèves de l'ABCD, d'autres catégories se mobilisent et d'autres grèves ont lieu en 1979 dans plusieurs régions du pays. La création de la Centrale Unique des Travailleurs (CUT) et la fondation du Parti des Travailleurs (PT), peuvent être vues comme l'aboutissement de ce processus.

populationnel de la région a été fortement accélérée en fonction des mouvements migratoires qu'elle a attirée touchant principalement des populations à faible revenu. Cette tendance a été légèrement ralenti durant les années 70. Puis, elle a été nettement infléchi au cours des années 80. Toutefois, il faut remarquer que ces tendances démographiques globales de la région n'ont pas touché toutes les communes de la même façon.²⁴

Durant les années 60, Diadema a connu le taux annuel d'accroissement populationnel moyen le plus spectaculaire de la région: 20,4%, contre 9,4% à São Bernardo, 5,5% à Santo André et 2,8% à S. Caetano. Le prix élevé des terrains et des loyers dans les zones centrales de l'ABCD, ont poussé les populations pauvres vers l'occupation souvent irrégulière des aires périphériques abandonnées par le marché immobilier et la spéculation foncière (notamment dans la zone du périmètre de protection des captations d'eau), ou encore, vers les autres villes du Grand ABC, dont les taux de croissance démographique ont été également élevés durant cette période (13,4% à Mauá, 5,3% à Ribeirão Pires et 7,8% à Rio Grande da Serra).

Les mêmes tendances se poursuivent dans la décennie des années 70, malgré un certain ralentissement global dans la croissance migratoire. Encore une fois, Diadema a présenté le taux d'accroissement populationnel moyen le plus élevé de la région durant cette décennie: 11,2%, contre des taux de 7,8% à São Bernardo, 2,8% à S. André et à peine 0,8 % à S. Caetano. Le tissu urbain des deux dernières villes arrivait presque à la saturation, ce qui orientait l'accroissement populationnel de la région vers les autres communes (y compris Mauá, Ribeirão Pires et Rio Grande da Serra, les deux dernières ayant connu une accélération significative de leur croissance démographique à cette époque là).

Au cours des années 80, les tendances de croissance démographique de la région ont radicalement changé. A l'instar de l'ensemble de la RMSP, le Grand ABC a présenté pour la première fois un bilan migratoire négatif: d'après le recensement 1991, 82.330 personnes ont quitté la région durant cette décennie, soit -31% sur l'accroissement populationnel dit "végétatif de la période (347,6 mille de nouveaux habitants). Cela s'est

24 Les données qui suivent proviennent du recensement 1991 *apud* PMD (1993)

traduit par une baisse généralisée des taux d'accroissement populationnel des sept villes de la région par rapport à la décennie précédente.²⁵ Ce mouvement, qui s'avère plus accentué ici que dans le reste de la RMSP, semble lié à certaines tendances lourdes de l'industrialisation pauliste (déconcentration, délocalisation) et de l'économie mondiale (développement progressif et continu du secteur tertiaire, globalisation et augmentation de la concurrence internationale) qui ont fortement affecté l'économie de l'ABC.

En fait, depuis la fin des années 80, nous repérons des signes de perte de vitalité économique dans l'ABCD. Certains parlent d'une véritable "crise" régionale. Ainsi, entre 1988 et 1992, le revenu moyen des familles de la région a baissé de 33%. Le taux de chômage de l'ABCD, situé autour de 12% de la force de travail pendant cette période, est resté à des niveaux toujours supérieurs à celui de la capitale.²⁶ Des recherches différentes indiquent également qu'entre 1990 et 1994, plus de 42 mille métallurgistes ont perdu leur emploi dans le "petit ABC", alors que, pendant la même période 911 établissements industriels du Grand ABC (13,6% du total) ont fermé leurs portes.²⁷

Certains dirigeants de la Fédération des Industries de l'État de São Paulo (FIESP) attribuent aux actions syndicales et à la forte capacité de mobilisation de la classe ouvrière régionale les causes principales de l'"exode industriel" et de la faiblesse de nouveaux investissements que l'on repère au Grand ABC par rapport à d'autres régions paulistes (particulièrement celles de Campinas et de la vallée du Paraíba, dont les taux de croissance industrielle sont devenus les plus forts de l'État de São Paulo au cours des années 80). D'autres contestent cet argument, préférant parler du "retard technologique" de l'industrie automobile régionale, de son affaiblissement face à l'augmentation de la concurrence interne et internationale (liée à l'implantation de la FIAT à Belo Horizonte et

•" Mais, encore une fois, les différences entre elles par rapport à ces taux sont restées très significatives. Ainsi, entre 1980 et 1991, le taux annuel d'accroissement populationnel des villes de l'ABCD ont été les suivants: - 0,7% pour São Caetano (la ville ayant perdu 13.957 habitants pendant cette période); 0,9% pour Santo André; 2,6% pour S. Bernardo et 2,7% pour Diadema. Les autres villes du Grand ABC ont présenté des taux nettement supérieurs: 3,3% pour Mauá; 3,2% pour Ribeirão Pires; et 3,7% pour Rio Grande da Serra

26 Données extraites du Reportage " *Região do ABC corre risco de virar sucata* ", publié au Journal *Folha de São Paulo*, le 22 mars 1992.

²⁷ Il s'agit de recherches développées par différentes institutions (Fond. SEADE, FIESP, IMES) dont les résultats ont été divulgués dans un long reportage de la *Folha de São Paulo* ("*Para onde vai o ABC*") publié le premier août 1995.

à l'ouverture du marché à l'importation de voitures), ou encore, de la saturation urbaine et du manque de terrains pour l'implantation de nouvelles industries. Finalement, certains pointent les problèmes de pénurie d'eau comme un obstacle important à l'implantation de nouvelles industries, notamment de la filière chimique.

De toute façon, il est clair que le poids et le profil industriel de la région sont en train de changer, spécialement par rapport au secteur automobile. D'après une recherche de la Fond. SEADE portant sur le seul ABC (tout court),²⁸ la participation de cette région dans la production nationale d'automobiles a baissé de 74,4% en 1975 à 35,8% en 1994, alors que sa participation dans le nombre d'emplois du secteur (également au niveau national) a baissé de 72,5% à 54,6% pendant la même période. Cependant, la même recherche indiquait que, face à la crise du début des années 90, le poids industriel de cette région avait plutôt augmenté dans l'économie pauliste: sa participation dans le nombre d'industries de l'État a augmenté de 6,38% en 1991 à 7,95% au premier semestre 1995; dans la même période, sa participation dans le nombre d'employés de l'industrie pauliste est passé de 10,42% à 12,66%. Toutefois, cette performance de l'ABC n'a pas été due à une expansion de l'industrielle de la région durant cette période (dont le nombre absolu d'établissements et d'ouvriers a fortement baissé alors), mais plutôt à l'impact plus fort de la crise sur les industries d'autres régions paulistes. D'après la même recherche, néanmoins, le profil de l'emploi aurait radicalement changé dans l'ABC pendant cette période: l'industrie ne serait plus responsable que pour 32,5% des travailleurs employés dans l'ABC en 1995, contre 49% travaillant au secteur tertiaire et 18,5% dans le commerce.

Il nous faut remarquer que les dernières données ne sont pas tout à fait fiables, car nous ne connaissons ni la méthode employée dans cette recherche, ni les éventuelles distorsions qu'elle puisse contenir. De toute façon, nous ne pouvons pas nier une tendance lourde sinon à la "désindustrialisation" progressive de l'économie de l'ABCD, au moins à une perte de poids de l'activité industrielle dans la région. Cette tendance, à laquelle s'ajoute celle d'élimination de postes de travail dans l'industrie, laisse entrevoir

²⁸ Cité dans le reportage "Para onde vai o ABC" (*Folha de São Paulo*, 1/10/95)

une propension à la montée des problèmes sociaux dans la région, laquelle ne pourra être contrée que par une politique de reconversion économique régionale. Certaines villes de l'ABCD, comme Santo André et São Caetano, semblent beaucoup mieux préparées pour cela que les autres, ce qui laisse prévoir également une montée des inégalités sociales régionales dans le proche avenir.

4 • Au-delà du terrain: d'autres aspects de la méthode enchique

Pour mieux achever ce chapitre, nous croyons qu'il nous faut compléter l'exposé de notre méthode de terrain par des commentaires explicatifs sur les choix méthodologiques retenus à propos de certains aspects fondamentaux de la recherche qui ne sont pas directement liés au contexte empirique de référence. Il s'agit non seulement d'examiner le type d'interlocuteurs, les sources d'information et la méthodologie d'enquête que nous avons privilégiés ici, mais aussi de justifier pourquoi nous avons ainsi procédé.

Pour ce qui concerne nos interlocuteurs, nous avons effectivement privilégié un type particulier d'acteur social: celui des gestionnaires publics, constitué par des cadres ayant une responsabilité plus ou moins directe dans la direction l'administrative des services.

Dans le cas de Santo André, cela a concerné principalement les dirigeants du SEMASA, l'autarchie municipale qui s'occupe de la distribution d'eau potable et de la collecte/évacuation des eaux usées de la ville. Parmi ces interlocuteurs, certains ont présenté un net profil de "professionnels militants", doublement engagés, tantôt dans la politique sectorielle (au sein d'associations professionnelles et/ou civiles), tantôt dans les rangs du PT régional..

Dans le cas de Diadema (où nous verrons réapparaître plus tard certains de ces personnages à double casquette), la situation s'est avérée un peu plus complexe, car la centralisation administrative propre à la gestion étatique nous a obligé d'interviewer non seulement les dirigeants du poste local de la compagnie concessionnaire, mais aussi de

nombreux cadres de la direction centrale de la S ABESP, afin d'obtenir un certain nombre d'informations (souvent les plus élémentaires) à propos de la situation des services de la commune, de même qu'une certaine vision générale sur le fonctionnement réel de ce mode de gestion au sein de l'entreprise.

La méthode que nous avons choisi pour enquêter ces interlocuteurs-là a été celle d'un questionnaire ouvert composé d'environ une quinzaine de questions similaires, complété par une liste de données, d'indicateurs, et d'informations portant tantôt sur la situation sociale, technique et économique-financière des services (y compris l'état actuel et son évolution), tantôt sur l'organisation institutionnelle et administrative qui les encadre (v. Guide d'entretien aux annexes). Cependant, dans le cas de Diadema, le changement de mode de gestion intervenu dans la commune au cours de notre recherche nous a obligé de préparer des questionnaires particuliers à son égard, avec des questions portant spécifiquement sur le processus de "municipalisation" des services qui était alors en cours. Ces questionnaires ont été adressés aux cadres de la compagnie municipale créée pour s'occuper de la gestion des services après la rescision du contrat de concession, la SANED.

Quant aux données et aux informations de base concernant non pas les services, mais plutôt les caractéristiques géographiques, socio-économiques et démographiques des deux municipalités étudiées, nous les avons recherchées principalement auprès de certains fonctionnaires et de certains organismes de leur respective mairie (v. Liste d'interviewés en annexe).

Mais, pour éviter d'avoir une vision trop biaisée du secteur, reflétant uniquement la perspective des interlocuteurs mentionnés, nous avons eu recours à d'autres acteurs et d'autres sources d'information.

Ainsi, cherchant à avoir une perspective plus large de l'organisation institutionnelle du secteur et de son évolution historique, nous avons interviewés deux ingénieurs consultants disposant d'une belle réputation et d'une longue expérience nationale de travail dans le domaine sanitaire: les professeurs YASSUDA et COSTA E SILVA, auxquels nous avons posé des questions plus générales à propos du PLANASA

et de son impact sur les politiques d'assainissement de base qui étaient en cours dans le pays avant son implantation.

En essayant d'avoir une idée générale des perspectives et des changements institutionnels qui se trouvent en cours dans l'organisation du secteur depuis la redémocratisation du pays, nous avons également interviewé un cadre supérieur du Secrétariat National de l'Assainissement (SNS),²⁹ un directeur général de l'AESBE (l'association nationale qui regroupe l'ensemble des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés), et un autre de l'ASSEMAE (celle qui représente les services municipaux d'eau et d'égouts de tout le pays).

Enfin, pour mieux comprendre la nouvelle politique de gestion des ressources hydriques de l'État de São Paulo et ses enjeux par rapport à notre problématique de recherche, nous nous sommes entretenus avec des acteurs socio-institutionnels très différents qui ont tous joué un rôle significatif dans le processus de discussion et d'élaboration du nouveau système: d'une part, des cadres appartenant à certains organismes de l'administration de l'État-fédéré (DAEE, FUNDAP); d'autre part, des consortiums intermunicipaux organisés par bassin hydrographique, qui rassemblent des élus et des représentants de la société civile des municipalités.³⁰

D nous reste à ajouter que nous avons également eu un souci d'élargissement et de diversification par rapport à nos sources d'information. Ainsi, dans la mesure du possible, nous avons confronté entre elles des données obtenues soit auprès des nos interlocuteurs directes (mairies, SABESP, SEMASA, SANED), soit auprès d'autres organismes publics moins étroitement liés à notre domaine de recherche (Fondation SEADE, EMPLASA, IBGE, etc.). Il nous faudrait mentionner également un acteur de la sphère privée, la presse régionale, dont la contribution a été fondamentale pour une sorte d'information ou de contre-information précieuse: les conflits autour des services qui opposaient non seulement la compagnie concessionnaire à la mairie de Diadema, mais

" Il s'agit d'un organisme qui a connu une existence éphémère. Créé par le président Collor, il a été dissout avec de la réforme administrative qui s'ensuit à la chute de son gouvernement

TM Nous nous rapportons ici au Système Intégré de Gestion des Ressources Hydriques (SIGRH), institué en 1991 par la loi n° 7663 de l'État de São Paulo. Comme son rapport avec notre problématique s'avère plutôt indirect, nous n'allons l'examiner qu'à l'item "c" des nos "Conclusions Générales".

aussi les usagers aux gestionnaires des services, les élus de l'opposition à ceux de la majorité, dans les deux municipalités étudiées. Nous pouvons dire que l'inclusion (non systématique) d'informations provenant de cette source dans nos analyses a partiellement compensé l'absence d'un interlocuteur largement absent en tant que tel de nos recherches de terrain: le citoyen usager des services.³¹

31 Faut-il dire que cette absence n'est pas le fruit d'un choix volontaire, mais plutôt une conséquence des difficultés pratiques liées à ce type de recherche (accessibilité, contacts, temps, moyens, etc.)?

Seconde Partie

Approches historico-sociales des modes de gestion confrontés

III

Le Plan national d'assainissement de base (PLANASA) et la régulation autoritaire des services: approche nationale de la gestion étatique

Ce chapitre poursuit trois buts essentiels, qui correspondent aux trois parties qui le divisent. La première essaye de dresser un état de la bibliographie concernant les politiques d'assainissement de base au Brésil, particulièrement le PLANASA, en essayant de repérer les principales critiques, les points de controverse et, surtout, les lacunes essentielles qui restent à combler à cet égard, dont quelques-unes constituent le fondement de la problématique de cette thèse. La seconde partie cherche à faire une présentation en même temps synthétique et approfondie du PLANASA, comprenant la conception générale, la structure, le fonctionnement réel et la crise de la politique consolidée dans ce plan. Il s'agit de monter au lecteur les origines et le développement de la gestion étatique en tant que pôle dominant de l'organisation institutionnelle de l'assainissement de base qui prévaut au Brésil. Enfin, la troisième et dernière partie rappelle les principaux éléments de conclusion développés ici à propos de ce mode de gestion et de ses rapports avec la gestion municipale.

1 - Politiques d' assainissement de base au Brésil: État de la question dans la bibliographie

Les recherches portant sur les alternatives de politique de gestion et de financement des services d'assainissement de base au Brésil s'avèrent relativement récentes par rapport à l'histoire du secteur dans le pays. Jusqu'à la fin des années 50, il n'y avait pratiquement aucun débat sur ce sujet. Car, à quelques exceptions près, les discussions à propos du secteur dans le milieu des ingénieurs sanitaires se limitaient à l'analyse des problèmes techniques et administratifs spécifiques de certains systèmes, de quelques villes, ou de certaines régions en particulier. La préoccupation des ingénieurs

sanitaires et, plus rarement, d'autres professionnels (comme les urbanistes ou les économistes) avec l'organisation institutionnelle du secteur au niveau national ne commence à apparaître qu'au début des années 60, s'affirmant plus fortement vers la fin de cette décennie, avec les discussions qui préparent la mise en place du PLANASA. Avec l'implantation progressive de ce plan durant les années 70, pendant lesquelles les ressources financières disponibles pour de nouveaux investissements dans le secteur vont s'avérer abondantes pour les États-fédérés et les municipalités qui y adhèrent, l'apologie du PLANASA devient le ton prédominant de la plupart des articles publiés dans les revues d'ingénierie sanitaire du pays.¹ Cette tendance n'est partiellement compensée que par la publication du livre de MANSO DE ALMEIDA (1977), où nous pouvons trouver une évaluation plus neutre du PLANASA, alors que ce plan et le secteur en général demeurent complètement absents des thèses et des recherches de souche universitaire développées durant cette décennie.

Le tableau brossé ci-dessus commence à changer au cours des années 80. La crise économique ayant touché de plein fouet le secteur, elle provoque une chute vertigineuse des investissements, puis une crise institutionnelle qui aboutit à la dissolution de la BNH en 1986. Les approches critiques du PLANASA commencent à apparaître dans les revues et dans les congrès des ingénieurs sanitaires, ainsi que dans d'autres milieux professionnels. Parallèlement, on assiste à un intérêt croissant pour l'étude du secteur au sein de la recherche universitaire, même s'il y apparaît souvent mêlé à d'autres secteurs ou d'autres sujets situés dans le champ des politiques urbaines et sociales.

Pour ce qui concerne les articles parus dans des revues d'ingénierie sanitaire, d'économie et d'administration pendant les années 80, nous pouvons trouver des contributions critiques importantes à propos de la politique tarifaire du PLANASA (DANTAS, 1983; ANDRADE, 1984), de son organisation institutionnelle (NUCCI, 1986), de la "politique sociale" contenue dans ce plan (FAGNANI, 1987; ALBUQUERQUE, 1989), ou encore, du modèle politico-social d'intervention publique

* Voir la révision bibliographique réalisée par NUCCI (1986) dans les 146 numéros de la *Revista DAE* parus entre 1936 et 1986 (il s'agit d'une revue originellement éditée par la RAE, l'organisme public chargé des services d'eau et d'égouts de la capitale au début du siècle, et publiée aujourd'hui par la SABESP).

dont il relève (CAMPELO DE MELLO, 1989). Quant aux recherches académiques, nous trouvons des contributions importantes mettant l'accent sur les tendances inégalitaires de la logique du PLANASA en matière de répartition des investissements (GOLDENBERG, 1981); sur certains programmes spéciaux adressés aux populations à faible revenu résidant dans des bidonvilles qui ont été développés au sein du système PLANASA avec une logique particulière (MOURA DE SANTA INÊS, 1985); sur le modèle social de régulation des services (COING, 1989); ou encore, sur le rôle actif des mouvements sociaux populaires dans la lutte contre leur exclusion des services publics d'eau potable et d'égouts (JACOBI, 1989).

Cette tendance critique à l'égard du PLANASA se poursuit dans les années 90, avec des contributions qui proposent une analyse approfondie de son implantation en tant que politique nationale (FTSZON, 1990; NAJAR, 1991); une vision alternative à propos de sa crise (MELAMED & NAJAR, 1990) ou de sa logique de fonctionnement sur le terrain (BRITTO, 1995); ou encore, un nouveau modèle d'organisation institutionnelle pour le secteur fondé sur une analyse des contradictions du PLANASA (BASTOS DE SOUZA, 1990; FERNANDES, 1991; SILVA, 1995).

Cependant, malgré l'intérêt des contributions mentionnées, la littérature critique sur les politiques d'assainissement de base au Brésil qui émerge à partir de la moitié des années 80 dans les milieux socio-professionnel et universitaire s'avère très marquée par un handicap commun: une approche globalisante focalisée uniquement sur le PLANASA, son impact, sa crise et les perspectives d'évolution de l'organisation sectorielle qui en découle. Ce qui a été fait dans le pays en matière d'assainissement de base avant ou hors de la sphère de ce plan reste toujours peu ou mal connu.

En effet, les approches historiques du secteur s'avèrent relativement rares et, le plus souvent, trop partielles et incomplètes. L'étude historique de plus grande envergure que nous avons trouvée au cours de notre recherche bibliographique, celle de COSTA (1983), constitue une sorte d'apologie tendancieuse du PLANASA, qui est montré comme étant le couronnement naturel d'un processus évolutif de "rationalisation" et "dépolitisation" du secteur. Inversement, la revue du SEMAS A (1990) présente une

vision plus critique de l'histoire du secteur qui, malgré son intérêt, s'avère trop ancrée sur le témoignage d'un adversaire acharné du PLANAS A: l'ingénieur Rodolfo Costa e Silva. En empruntant un discours plus neutre, l'étude de NAJAR (1991) essaye de dresser une vision moins "engagée" du développement historique du secteur dans le pays, mais son effort s'avère assez incomplet. Quant aux autres études historiques que l'on retrouve dans la bibliographie concernant l'assainissement de base, elles se limitent toutes à analyser l'histoire du secteur dans l'État de São Paulo.²

La littérature s'avère encore plus incomplète en ce qui concerne les politiques d'assainissement de base ayant lieu hors de la sphère du PLAN ASA, c'est-à-dire, dans le cadre de la gestion municipale. Dans le contexte de la recherche universitaire, nous n'avons trouvé qu'une seule étude de cas à ce propos: celui de GUIMARÃES DE CASTRO (1987), qui analyse une expérience novatrice de financement et de gestion des services d'eau et d'égouts ayant lieu à la ville de Piracicaba pendant l'administration de gauche de João Herrmann Neto (1977-1982). En revanche, nous pouvons trouver quelques éléments d'analyse de la gestion municipale de l'assainissement de base dans la littérature "militante" du SEMASA (1990 et 1991) et de l'ASSEMAE. Mais, il s'agit d'éléments isolés, qui ne permettent pas d'avoir une vision plus large de la réalité des services municipaux du secteur. Le livre de PEDCOTO (1994) essaye de rompre avec cette vision atomisée de la gestion municipale de l'assainissement de base, mais il se focalise essentiellement sur les aspects juridiques du rapport entre le pouvoir concédant et les compagnies concessionnaires des services dans le cadre institutionnel actuel, sans entrer dans la question de la gestion proprement dite.

Dans ce contexte, nous croyons que la recherche développée ici vient remplir une lacune importante de la littérature consacrée à l'assainissement de base au Brésil, dans la mesure où notre approche se montre doublement originale: d'une part, nous nous proposons à faire une analyse comparative entre les deux modes de gestion du secteur qui s'avère tout à fait inédite jusqu'ici; d'autre part, cette analyse n'aborde pas la gestion

² Nous pensons ici aux articles de SACHS (1982), BRANCO (1986), PEGORARO (1986) TONIOLO (1986) et YASSUDA (1989). Exceptés le premier et le dernier, qui permettent de mieux comprendre l'évolution du secteur dans le contexte pauliste, comme nous le verrons au chapitre IV, les autres articles s'avèrent trop descriptifs et peu intéressants à cet égard.

étatique sous l'optique la plus courante de la performance globale du système PLANASA, mais plutôt sous la perspective de son mode de fonctionnement réel sur le terrain municipal. Pour compléter, nous cherchons à éviter des conclusions trop précipitées et simplificatrices à l'égard des modes de gestion comparés, en essayant de situer notre comparaison dans une perspective historiquement et géographiquement élargie. Cela veut dire, d'une part, que nos recherches examinent les origines et l'évolution des deux modes de gestion; d'autre part, que le contexte géographique de la comparaison est celui d'une agglomération métropolitaine qui impose des contraintes de coopération et des limites aux solutions étroitement municipales pour les problèmes du secteur.

2 - Dissection du PLANASA

Depuis le début des années 1970 jusqu'à nos jours, il semble impossible de parler d'eau et d'égouts au Brésil sans évoquer le PLANASA. On a l'impression que ce domaine n'a jamais fait l'objet de politiques publiques dans le pays avant ce plan, tant il reste encore une référence majeure dans les projets actuels de réorganisation du secteur. En fait, le PLANASA représente un important tournant dans le processus d'évolution de l'assainissement de base au Brésil, voire une véritable rupture qu'il faut d'abord bien souligner avant de mettre en relief toutes les nuances nécessaires. Ainsi, de façon simplificatrice, nous mettons l'accent ici sur cette "rupture", que le chapitre IV se proposera de pondérer par une investigation historique plus approfondie.

Nous pouvons affirmer schématiquement que, depuis la fondation de la République Brésilienne (1889), correspondant à peu près à la période d'émergence des premiers réseaux, jusqu'au lancement du PLANASA, l'eau et l'assainissement demeurent essentiellement des services urbains du ressort de la gestion municipale. La municipalité reste le niveau de pouvoir auquel compete, de fait et de droit, la prestation directe ou la délégation des services en régime de concession, tout en gardant ses prérogatives de *pouvoir concédant*. Les capitales des États-fédérés constituent les seules exceptions

significatives à cette règle, car la gestion des services d'assainissement de base y relève traditionnellement de ce niveau de gouvernement³.

Il faut ajouter, cependant, qu'en dehors des capitales, le rôle des États-fédérés dans la promotion du secteur reste très limité avant le PLANAS A: les premières actions d'assistance technique et financière dans ce domaine relevant de cette sphère du pouvoir et concernant les municipalités de province ne commencent à voir le jour qu'entre le milieu des années 50 et le début des années 60, et n'arrivent à produire une politique véritablement significative que dans quelques États-fédérés, notamment celui de São Paulo.

Par ailleurs, l'assainissement de base va rester complètement absent de l'agenda politique du gouvernement fédéral jusqu'aux années 1940, lorsque l'Union commence à intervenir sur le secteur par le biais de la création d'organismes spécialisés qui focalisent leur action sur certaines régions du pays, comme le DNOS et le SESP. En dépit du rôle fondamental que ce dernier va jouer dans les années 1950 auprès des municipalités de tout le pays (excepté l'État de São Paulo), aucune véritable politique nationale d'assainissement de base n'a jamais vu le jour avant le PLANAS A. Ceci étant, vers la fin de cette décennie et le début des années 1960 nous retrouvons ce domaine entièrement développé en tant qu'un "secteur" faisant l'objet des politiques publiques de tous les niveaux de gouvernement, et dont la gestion se caractérise de plus en plus par la "professionnalisation" et la quête d'autonomie de ses principaux acteurs.

Considérant les dernières remarques, qui seront précisées et détaillées dans le prochain chapitre, il est possible d'affirmer que les services urbains d'eau potable et d'assainissement du pays avaient abouti à une configuration socio-institutionnelle particulière dans la période qui précède le PLANASA; une configuration que nous pouvons caractériser provisoirement comme un **mode d'organisation décentralisé**,

3 Sur le plan juridique, la prestation des services en question a toujours été une compétence municipale au Brésil, même durant le régime autoritaire (1964-1994). En revanche, leur progressive régulation (par la planification, le financement, et la normalisation technique) s'affirme comme un domaine où prévaut traditionnellement la *compétence commune* ou *concurrentielle* entre les trois niveaux de gouvernement existant dans le pays: le niveau municipal, le niveau des États-fédérés, et le niveau fédéral. Cette division du travail institutionnel au sein du secteur s'avère moins nette pour les capitales, spécialement pour celles constituant le centre d'une région métropolitaine, dont le statut municipal est juridiquement et politiquement beaucoup plus complexe. Pour en savoir plus, voir C. M. Souza (1990).

fondé essentiellement sur la gestion municipale, et caractérisé par un fort degré de décentralisation, voire de désarticulation des actions menées aux niveaux des États-fédérés et de l'Union. La politique sectorielle du régime militaire concernant ces services, dont le PLANAS A représente le couronnement, fait basculer ce mode d'organisation vers une configuration entièrement différente, où la gestion des services se voit en même temps centralisée, déconcentrée et verticalisée. Autrement dit, le gouvernement fédéral va passer sur le devant de la scène pour devenir le véritable protagoniste du secteur, en faisant des États-fédérés ses principaux relais pour l'implantation d'une politique sectorielle centralisatrice et "privatisante", alors que les municipalités seront complètement exclues des processus de décision. C'est cette **organisation simultanément centralisée et déconcentrée** du secteur, dont la notion de "gestion étatique" des services employée ici est le fruit, que nous allons examiner par la suite.

2.1 - Antécédents, structure et conception générale

Le nouveau mode d'organisation des services d'eau et d'égouts qui sera consolidé avec le lancement du PLANAS A en 1971 représente l'achèvement d'un processus plus large de restructuration du secteur dans le cadre d'un remaniement de l'ensemble des politiques urbaines et sociales du pays lors de l'avènement du régime militaire, après le coup d'État de 1964. Le premier secteur touché par ce remaniement à caractère centralisateur est celui du logement, avec la création de la Banque Nationale de l'Habitat (BNH) dès la première année du régime. L'objectif initial est le financement du logement en accession à la propriété aux couches populaires. Dans le domaine des services urbains, les changements vont toucher tous les secteurs de manière variable quant au rythme et à l'ampleur des restructurations entreprises⁴.

En ce qui concerne l'assainissement de base, la mise en place d'un nouveau dispositif institutionnel et financier pour le secteur, en rupture avec le passé, ne se fera que progressivement, avec la centralisation et la technocratisation croissante du régime

⁴ Pour une vision d'ensemble sur le "modèle" brésilien de gestion des services urbains pendant le régime militaire, voir COING (1989:chap. II).

autoritaire. Essayons de voir d'abord les principales mesures qui constituent autant de pas aboutissant à l'hégémonie de l'organisation verticalisée et centralisatrice du secteur instaurée par le PLANAS A pour, ensuite, analyser sa structure.

Les soucis du régime militaire concernant les services d'eau et d'égouts se manifestent très tôt dans les premiers plans du gouvernement fédéral: le PAEG (1964-66), le *Plano Decenal* (1966), et le PED (1968-70). À l'exception du dernier, qui propose la création d'un fonds et d'un conseil national d'assainissement (*lato sensu*), les propositions de ces plans se bornent à fixer des besoins d'investissements en eau potable et collecte d'égouts par rapport à des objectifs quantitatifs concernant les niveaux de desserte escomptés de la population urbaine dans un délai déterminé, variable selon chaque plan⁵. Le PED avance aussi quelques-uns des principes fondamentaux qui vont inspirer le PLANASA, parmi lesquels: le remplacement du système prédominant de financement budgétaire à fonds perdu par un fonds national renouvelable, accordant aux collectivités locales des prêts remboursables à long terme; une tarification assurant le fonctionnement, l'entretien et l'expansion des services; la décentralisation de l'exécution au niveau des États et en faisant intervenir le secteur privé; et la réduction des coûts opérationnels à travers la gestion par un seul concessionnaire d'un ensemble intégré de systèmes locaux.

Hormis les plans, les premières initiatives concrètes du nouveau régime concernant l'assainissement de base touchent plutôt la question du financement. Ainsi, avec le soutien de l'agence nord-américaine USAED, le gouvernement fédéral crée en 1965 un fonds national renouvelable pour le financement de l'approvisionnement en eau (FNFAA). Sa durée de vie reste pourtant limitée, car il est remplacé en 1967 par un nouveau fonds renouvelable destiné au financement de travaux dans le domaine de l'eau et l'assainissement, le FIS ANE, dont la gestion est confiée à la BNH. À partir de l'année suivante, celle-ci promeut la création de fonds semblables au niveau de chaque État-fédéré. L'ensemble de ces fonds va constituer le Système financier de l'assainissement (SFS) créé au sein de la BNH en 1968. Les ressources du système augmentent

⁵ Pour avoir plus de détails sur les buts concernant l'eau et l'assainissement contenus dans chacun de ces Plans, consulter Manso de Almeida (1977:7-15).

considérablement avec l'incorporation du FGTS en 1969, qui constitue désormais la principale source de financement du SFS ⁶.

Concentrant l'essentiel des investissements nationaux dans le domaine de l'assainissement de base, le SFS finance plutôt des travaux compris dans des programmes définis et exécutés par des agences relevant des États-fédérés, mais n'exclut pas initialement le financement des projets d'initiative municipale. Il déclenche un processus de concentration du pouvoir financier et décisionnel touchant le secteur, dont le PLANAS A, lancé en 1971, représente le couronnement et le révélateur de la vocation autoritaire qui lui était sous-jacente. Ce plan fixe des objectifs quantitatifs ambitieux et institue une nouvelle organisation pour le secteur.

Les objectifs quantitatifs du PLANASA ont été fixés de la façon suivante pour chacun des États-fédérés: porter les taux de desserte en eau potable et en égouts, respectivement à 80% et 50% de la population urbaine à l'horizon 1980. Il s'agissait d'objectifs très ambitieux, compte-tenu du rythme accéléré de la croissance urbaine à l'époque et, surtout, des bas niveaux de desserte desquels on partait: d'après le recensement de 1970, seulement 51,2% de la population urbaine était raccordée à un réseau d'eau, alors que le taux correspondant pour les égouts était à peine de 20,2 %.

La nouvelle organisation du secteur instituée par le PLANASA s'impose aux États et aux municipalités, puisque l'adhésion au nouveau système devient une condition d'accès aux crédits du SFS. Le caractère autoritaire de cette mesure est évident, parce que la population active des villes et des États-fédérés qui refusent d'adhérer au PLANASA contribue elle-aussi au financement du système par le biais du FGTS. Mais il s'agissait aussi d'une décision sans doute "stratégique" visant à vaincre les résistances que ce plan a soulevées: la menace d'exclusion du SFS s'avère alors un moyen de pression d'autant plus contraignant que l'ensemble des collectivités locales voient leurs ressources et leur

⁶ Institué par la loi n° 5.107 du 13/09/66, le *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* est un fonds national constitué par l'épargne forcée des salariés (prélèvement obligatoire de 8% sur les salaires) destiné à secourir les travailleurs licenciés. Gérée par la BNH, cette épargne ne pourrait être mobilisée, au départ, que pour le financement du logement populaire. Le décret-loi n° 949 du 13 octobre 1969 allait cependant autoriser la BNH à incorporer une partie des ressources du FGTS au SFS.

pouvoir fiscal radicalement réduits avec la réforme fiscale du régime militaire⁷. Il faudrait y ajouter leur difficulté d'accès à d'autres sources de financement ayant des lignes crédits consacrés à l'assainissement de base: d'après le consultant en ingénierie sanitaire Rodolfo Costa e Silva, ancien cadre de la Fondation SESP, la BNH devient le seul organisme gouvernemental pouvant négocier des crédits internationaux pour le financement du secteur après la mise en place du PLANASA, car l'autorisation d'emprunter de l'argent de l'extérieur est pratiquement refusée non seulement aux municipalités, mais aussi à d'autres organismes et institutions relevant du gouvernement fédéral et/ou des États-fédérés (in SEMASA,1990).

L'organisation sectorielle devant résulter des déterminations du PLANASA est donc la suivante⁸:

- au niveau fédéral, la BNH gère le SFS, coordonne le Plan national, sous-traite l'évaluation et le suivi des projets d'investissement des États-fédérés à des "organismes techniques" agréés, et institue des normes technico-financières concernant la gestion des services intégrés au PLANASA;
- au niveau des États-fédérés, chaque gouvernement crée une entreprise publique d'assainissement de base et un fonds renouvelable pour le financement du secteur (FAE), désigne un "organisme promoteur" responsable pour l'élaboration des programmes d'investissement en eau potable (PEAG) et en assainissement (PECON), ainsi qu'un "organisme gestionnaire" du FAE et un "agent financier" dépositaire des fonds provenant du SFS;

⁷ La concentration du pouvoir et des ressources fiscales dans les mains de l'exécutif fédéral a été un des premiers soucis du régime militaire. Une réforme fiscale d'urgence est lancée déjà en 1964 et puis complétée par l'amendement constitutionnel n° 18 et la loi n° 5.172 du 25/10/66. Les impôts les plus importants sont transférés à l'Union, tandis que le pouvoir d'altérer le barème des impôts locaux est enlevé aux collectivités locales. Les ressources fiscales de celles-ci vont désormais dépendre essentiellement de transferts de l'Union à travers le Fonds de participation des États et des municipalités (FPEM) et d'un fonds spécial. Alors que les transferts du FPEM se font de manière automatique, selon des critères de population et revenu *per capita*, les transferts du dernier font l'objet de négociations clientélistes entre les collectivités locales et l'Union. Pour en savoir plus, consulter GUIMARAES CASTRO (1987)

⁸ Il ne s'agit pas ici de l'organisation réelle, mais plutôt de l'organisation idéalisée en tant que "système". Les altérations que ce système a connu dans son organisation pratique et son fonctionnement réel seront analysées à la prochaine section (item 2.2.3).

- au niveau municipal, il ne reste aux municipalités que la concession des services aux entreprises concessionnaires des États-fédérés, lesquelles vont se substituer aux communes dans le rôle de débiteur final des prêts.

En ce qui concerne ses objectifs **qualitatifs**, outre l'expansion rapide des services, le PLANASA avait également deux autres buts majeurs: d'une part, la "rentabilisation" du secteur, qui aurait dû s'auto-financer via les tarifs; d'autre part, des objectifs sociaux de redistribution des revenus et d'augmentation de l'accessibilité des pauvres urbains aux services⁹. Les derniers objectifs étaient liés, eux aussi, à la stratégie de viabilisation économique des entreprises face aux problèmes de solvabilité touchant une large partie de la population brésilienne¹⁰. Toutefois, ces deux séries d'objectifs s'avéreront contradictoires dans le temps, comme nous le verrons à la prochaine section.

La première série d'objectifs devait être atteinte par un système de financement basé essentiellement sur des prêts remboursables avec taux d'intérêt positif, les investissements à fonds perdu devant être progressivement éliminés. À la limite, le but était non seulement de faire de l'eau et de l'assainissement des services "rentables", mais aussi d'en faire des **services marchands**: l'attribution d'un statut de société anonyme de droit privé aux entreprises concessionnaires appartenant aux États-fédérés, d'un côté, et l'institution d'une politique tarifaire nationale qui prévoit des tarifs assurant non seulement le recouvrement total des coûts, l'amélioration et l'expansion des services,

9 **n** nous semble plus correct parler de "l'augmentation de l'accessibilité sociale" que de "l'universalisation" de la desserte urbaine comme étant un des buts du PLANASA. En regardant les textes officiels qui instituent ce plan, nous remarquons que l'universalisation des services n'a jamais figuré parmi les "objectifs permanents" de ce plan, même si l'on se propose de desservir à terme l'ensemble de villes brésiennes: on parle plutôt de parvenir à "l'élimination du déficit" ou d'atteindre "l'équilibre permanent entre la demande et l'offre des biens et des services" d'assainissement de base dans le milieu urbain. Pour plus de détails "officiels" sur les objectifs permanents du PLANASA, voir MANSO DE ALMEIDA (1977, p. 4)

10 Le problème de la solvabilité des ménages par rapport aux services est abordé par FISZON (1990:48). L'auteur rappelle que, d'après une étude la Banque Mondiale, le coût moyen d'implantation des réseaux d'eau et d'assainissement en Amérique Latine au début des années 1970 était estimé à US\$ 290,00 *per capita*, alors que le revenu annuel de 68% des ménages à l'époque se situait en dessous de mille dollars. Supposant que la contribution de ces ménages devrait être plafonnée à 4% du salaire minimum, ils ne pourraient générer ensemble qu'une recette tarifaire annuelle de US\$ 4,00, c'est-à-dire: sans compter les intérêts, il faudrait attendre 54 ans pour que les investissements correspondants puissent être amortis. Autrement dit, 68% de la population serait en principe exclue du PLANASA au cas où les tarifs payés par l'ensemble des usagers devraient assurer le recouvrement total des coûts.

mais aussi une "juste rémunération du capital investi", de l'autre, font la preuve de cette détermination essentielle du PLANAS A¹¹.

Sachant que la réussite d'un tel projet allait reposer essentiellement sur le comportement de "l'agent promoteur" du système, c'est-à-dire, sur les entreprises des États-fédérés, tout un dispositif organisationnel et institutionnel a été mise en place pour contrôler et améliorer leur *management*. Ainsi, la dissociation complète entre l'opérateur des services et l'agent financier qui gère les fonds du SFS au niveau de chaque État-fédéré était censée permettre un contrôle plus strict de la gestion et de l'équilibre financier des entreprises, alors que le lancement progressif d'une série de programmes de formation en "développement institutionnel" devait contribuer, non seulement à l'élaboration de normes et procédures standardisées concernant leur gestion, mais aussi à la diffusion de toute une **culture entrepreneuriale** empruntée au privé au sein du secteur.¹² Bref, l'objectif de rentabilisation des services allait de pair avec une visée "privatisante" sur le secteur. Ce point étant repris et développé à la prochaine section, voyons maintenant les "buts sociaux" du PLANASA.

La deuxième série d'objectifs devait être assurée par trois mécanismes: au niveau fédéral, par des taux d'intérêt différenciés au sein du SFS, les régions les plus riches payant des taux plus élevés que celles de moindres ressources; au niveau des États-fédérés, par un tarif unifié pour toutes les villes dépendant d'une même entreprise, favorisant celles dont les coûts sont les plus élevés; entre les groupes sociaux, enfin, par un tarif progressif avantageant les petits consommateurs par une subvention croisée.

Le PLANASA avait aussi des buts politiques liés au caractère autoritaire et technocratique du régime militaire: il cherchait à dessaisir les municipalités de leurs prérogatives dans ce domaine, en "dépolitisant" la gestion des services par le biais d'une concentration du pouvoir politique et financier¹³.

11 Une analyse plus détaillée du système tarifaire sera développée à la prochaine section (item 2.2.2).

¹² Pour en savoir plus consulter INUI (1982) ou COSTA (1983:17-21).

13 Ceci était d'autant plus nécessaire du point de vue de la stratégie politique du régime, que la sphère municipale était le seul niveau de gouvernement où il y avait des élections relativement libres pour le pouvoir exécutif, et que les services d'assainissement de base constituait un enjeu électoral important. Les élections municipales n'étaient pas entièrement libres, car le régime militaire a imposé le bi-partidarisme, et changeait les règles électorales à chaque election, avec des mesures *ad hoc* cherchant à éviter la victoire du parti de l'opposition, le MDB. En plus, toutes les capitales, les villes classées comme des sites hydro-

Ainsi, dans la période qui précède le lancement du PLANASA, plusieurs documents de la BNH adressent des critiques à la gestion municipale des services d'eau et d'égouts. Selon les techniciens de la Banque, elle favorisait l'allocation clientéliste de ressources et la pratique de "tarifs paternalistes", ne permettant pas le recouvrement des coûts. D'après la banque, les services municipaux avaient le plus souvent une organisation institutionnelle inadéquate, caractérisée par une insuffisance d'autonomie financière et administrative, de même qu'ils manquaient de compétences techniques. Il en résultait, selon eux, des projets inefficaces ou surdimensionnés. Rappelons que "les critiques de la BNH à la gestion municipale et à sa vulnérabilité au clientélisme ont ouvert le chemin à la concentration de ressources et à la centralisation du pouvoir de décision dans un seul organisme" mises sur pied avec le PLANASA.¹⁴

Cependant, le régime se dotait d'une Constitution et poursuivait une stratégie politique qui préservait l'autonomie municipale. Par conséquent, l'adhésion au PLANASA n'était pas une imposition légale. Même si la non adhésion des municipalités devait leur poser de grandes difficultés pour financer de nouveaux investissements dans leurs services d'assainissement de base, nous verrons par la suite qu'un nombre considérable de villes ont accepté le défi de rester en dehors du système PLANASA.¹⁵

2.2 - Le fonctionnement réel du système et sa logique

Nous cherchons à montrer ici comment le processus d'implantation du PLANASA a suivi une logique propre qui ne correspond entièrement ni aux objectifs énoncés, ni à son modèle théorique de fonctionnement. Ce décalage réel entre le plan et sa

minéraux ou situées dans des zones de sécurité nationale ont été privées, elles-aussi, d'élections pour l'exécutif municipal jusqu'en 1982.

¹⁴ J. T. FISZON (1990), ps. 42- 43, traduit par moi. Faut-il dire qu'il s'agit-là de la propre BNH ?
" Pour justifier leur non-adhésion, elles ont évoqué des raisons d'ordre aussi bien économique que politique, parmi lesquelles les principales sont les suivantes: 1) centralisation du pouvoir de décision concernant le secteur au niveau fédéral, avec exclusion virtuelle des municipalités; 2) concurrence de programmes parallèles offrant des ressources à fonds perdus (notamment dans les régions Norte et Nordeste); 3) crainte d'une augmentation dans le niveau des tarifs; 4) perte des recettes provenant des services; et 5) antagonisme politique entre les municipalités d'opposition et le pouvoir exécutif des États, qui reste sous contrôle du régime militaire et ses alliés jusqu'en 1982. Pour en savoir plus, voir les résultats des recherches citées par ABES/OPS (1990:13) et NAJAR (1991:11).

mise en oeuvre est un problème classique de presque toute politique publique, pour lequel les politologues anglophones ont inventé la notion *d'implementation process*, témoignant de la nécessité de conduire une analyse spécifique du processus et des acteurs impliqués dans l'exécution d'une politique pour comprendre son échec ou sa réussite. Nous essayerons de montrer que, dans notre cas, ce décalage ne reflète pas simplement des "détours" ou des "difficultés de parcours" de la politique du PLANASA, mais plutôt des conséquences pratiques de l'application de ses principes de base et de ses contradictions internes.

2.2.1 - L'impact et l'extension du PLANASA

Notre propos ici est de faire une analyse des résultats quantitatifs du PLANASA en fonction des buts que ce plan s'est fixé. Malgré les apparences, il ne s'agit pas d'une tâche simple, puisqu'elle pose immédiatement le problème méthodologique suivant: l'attribution de toute augmentation de la desserte urbaine en eau et en égouts que l'on repère dans les statistiques nationales seulement au système PLANASA étant à l'évidence une prémisse incorrecte, il faut distinguer et mesurer les résultats **spécifiques** de cette politique. Cela suppose de mieux connaître les réalisations accomplies dans ce domaine en dehors du PLANASA, et d'en distinguer l'impact par rapport à celui propre à ce plan. Autrement dit, une évaluation quantitative des résultats du PLANASA en matière de desserte des populations urbaines en services d'eau et d'égouts exigerait une mesure comparable des résultats que nous pouvons attribuer soit à l'action d'autres organismes fédéraux (DNOS, Fondation SESP, SUDENE, etc.), soit à l'initiative propre des services techniques des municipalités ayant résisté au PLANASA. Or, il s'avère qu'un tel exercice est impossible, à cause du manque de disponibilité de données détaillées à ce niveau, ce qui ne permet pas d'en tirer des conclusions mesurables importantes¹⁶.

¹⁶ Ce manque de données touche surtout les services municipaux. Même la très active Association Nationale des Services municipaux d'eau et d'égouts, l'ASSEMAE, fondée en 1984, ne dispose pas, faute de moyens, d'un fichier contenant des informations détaillées sur les services des municipalités associées.

Nous pouvons, néanmoins, contourner ce problème à partir des considérations suivantes: la création du SFS puis du PLANASA ont permis une augmentation des investissements dans le domaine de l'eau potable et des égouts urbains sans précédent dans l'histoire du Brésil¹⁷; les ressources financières relevant du gouvernement fédéral et des États-fédérés disponibles pour le secteur ont été concentrées essentiellement sur le système PLANASA; les municipalités restant hors du système ont vu leur capacité d'investissement, déjà largement compromise par la réforme fiscale de 1966, encore plus réduite par la fermeture virtuelle de leur accès aux crédits de coopération disponibles pour le financement du secteur. Or, ces considérations nous amènent à conclure que, pendant la période d'implantation et de consolidation du PLANASA, la "performance" de l'assainissement de base au Brésil doit nécessairement refléter, dans une large mesure, l'impact global de cette politique¹⁸. Ceci dit, il est évident que cet impact a été relativement surestimé par l'absence de données relatives aux efforts menés dans le secteur hors PLANASA, dont les résultats semblent loin d'être dérisoires.¹⁹

Voyons maintenant les résultats quantitatifs que, avec les réserves et remarques précédentes, nous pourrions attribuer au PLANASA. Nous constatons, d'abord, que ce plan serait arrivé à un fort degré *d'effectivité* dans le domaine de l'eau potable: d'après les données du recensement 1980, le taux de desserte de la population urbaine du pays arrive cette année à 74%, alors que le but était d'atteindre 80% de celle-ci jusqu'à cette date. Il en va autrement pour les égouts: le niveau d'investissements dans ce secteur étant très inférieur au niveau d'investissements consacré à l'eau (v. Tableau 5, infra), le taux

¹⁷ Nous ne disposons pas de chiffres très précis là-dessus en termes de valeur monétaire. Mais pour donner un ordre de grandeur, nous rappelons que NAJAR (1991:19) estime l'investissement total du PLANASA entre 1968 et 1984, qui correspond à peu près à la période où ce plan se trouve pleinement en vigueur, à environ USS 5, 7 milliards, soit 841,5 millions d'UPC en septembre 1991.

¹⁸ D'ailleurs, même les professionnels militants adversaires du système PLANASA, comme les cadres de l'ASSEMAE sont prêts à reconnaître, avec une certaine réserve, la relative efficacité de la politique préconisée par ce plan: leurs critiques mettent beaucoup plus l'accent sur le manque d'efficacité du système, qui aurait gaspillé une large partie des ressources mobilisées. Nous revenons là-dessus dans le prochain item.

¹⁹ MANSO DE ALMEIDA (1977:39-41) essaye d'analyser ce problème par rapport à la période initiale du PLANASA. Tout en remarquant l'insuffisance de données dont il dispose, cet auteur arrive à deux conclusions importantes: 1) les investissements fédéraux hors PLANASA dans ce domaine peuvent représenter une partie importante, voire majoritaire, des investissements totaux réalisés dans certains États-fédérés; 2) le rythme d'augmentation de la desserte urbaine en assainissement de base dans les municipalités ayant refusé d'adhérer au PLANASA n'était pas très inférieur à celui constaté pour les municipalités adhérentes.

de desserte de la population urbaine n'arrive qu'à 35,4% en 1980, alors que le but initial du PLANASA concernant la collecte d'égouts était d'arriver à un taux de 50%²⁰. D'ailleurs, nous le verrons à la dernière partie du chapitre, ce décalage entre les deux secteurs s'approfondit dans les années 80.

Examinons maintenant la question de l' "extension" du PLANASA, c'est à dire, du degré d'adhésion que ce plan a réussi à obtenir auprès des États-fédérés et, surtout, auprès des municipalités. En ce qui concerne les États-fédérés, en dépit d'une certaine résistance initiale des quelques-uns, notamment l'État de São Paulo, l'adhésion est allée de soi, compte-tenu de la soumission de ce niveau de pouvoir au gouvernement fédéral qui prévalait à cette époque. Pour les municipalités cela s'est passé autrement. Leur résistance au PLANASA a été beaucoup plus forte et durable: quatre ans après la mise en place de ce plan, moins de 40% des municipalités y avaient adhéré. Il a fallu une énorme pression exercée par la BNH et les États-fédérés à leur égard pour que le taux d'adhésion augmente et dépasse 70% des municipalités du pays²¹. Nous constatons, tout de même, que la concession des services dans le cadre du PLANASA est restée en-dessous des attentes de la banque, spécialement dans les États les plus développés. Ainsi, les entreprises concessionnaires des États ne contrôlent aujourd'hui que 64% de réseaux d'eau et 40% des réseaux d'égouts, toutes localités urbaines confondues ("districts" et "sièges" municipaux)²².

Le bilan se montre néanmoins beaucoup plus favorable à la "gestion étatique" des services, si l'on regarde du côté du nombre de municipalités ayant concédé leurs services aux entreprises des États-fédérés: il comprend un univers représentant environ trois quarts des municipalités du pays. Cette hégémonie du modèle PLANASA s'avère encore

²⁰ Cet objectif a été revu à la baisse en 1975, ayant été ainsi défini: "desservir jusqu'en 1980 toutes les régions métropolitaines et les villes de grande taille avec des services adéquats d'égouts" (cité par MANSO DE ALMEIDA, 1977).

²¹ La pression de la part de la BNH sur les municipalités qui refusaient d'adhérer au PLANASA n'était pas limitée à leur exclusion des crédits du SFS: leur participation à d'autres programmes de la banque (dans le domaine du logement, du drainage urbain, etc.) était souvent préalablement conditionnée à cette adhésion (FISZON, 1990: 59). Par ailleurs, la non-adhésion devrait normalement impliquer l'exclusion des programmes d'assistance technique existant dans ce domaine au niveau de certains États-fédérés.

²² La circonscription municipale au Brésil est normalement divisée dans un certain nombre de districts, dont le "district siège" ou simplement le siège municipal constitue la partie proprement "urbaine". Les autres districts peuvent avoir des caractéristiques "suburbaines", "péri-urbaines" ou carrément rurales.

plus forte si l'on considère le critère des populations desservies: les concessionnaires des états sont responsables pour la desserte de presque 80% de la population desservie en eau potable et pour environ 65% de celle desservie en égouts (v. tableaux ci-dessous).

Tableau 1

Brésil:

Nombre de réseaux d' "assainissement de base" par secteur et type d'exploitant en 1988

	EAU		EGOUTS	
Entrep des États	4.454	64,11 %	573	40,3 %
Mairies	1.735	24,97 %	748	52,6 %
Fond. SESP	758	10,92 %	101	7,1 %
TOTAL	6.947	100,00 %	1.422	100,00

Source: ABES/OPS (1990:9-10)

Tableau 2**Brésil:****Population desservie par des réseaux publics d'eau et d'égouts selon le type d'exploitant en 31/12/89**

exploitants	EAU		EGOUTS	
	x 1.000	%	x 1.000	%
Entreprises des États	78.181	77,8	28.521	64,7
Autres	22.319	22,2	15.554	35,3
TOTAL	100.500	100,0	44.075	100,0

Source: CABES (1991: 5-6)

Tableau 3**Brésil:****Localités desservies par des réseaux publics d'Eau Potable selon le type d'exploitant et la zone urbaine en 31/12/89**

exploitants	Sièges Municipaux (a)		Districts Municip. (b)		Total (a + b)	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Entreprises des États	3.118	74,6	1.429	44,63	4.547	61,60
Autres	1.061	25,39	1.773	55,37	2.834	38,40
dont mairies	n/d	n/d	n/d	n/d	(1.864)	(25,25)
total	4.179	100,0	3.202	100,00	7.381	100,00

Source: CABES (1991: 5)

Tableau 4**Brésil:****Localités desservies par des réseaux publics d'Égouts selon le type d'exploitant et la zone urbaine en 31/12/89**

exploitants	Sièges Municipaux (a)		Districts Municip. (b)		Total (a + b)	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Entreprises des États	512	40,51	111	52,6	623	42,24
Autres	752	49,59	100	47,4	852	57,76
dont mairies	n/d	n/d	n/d	n/d	(736)	(49,90)
total	1264	100,0	211	100,00	1475	100,00

Source (CABES: 4)

Le données présentées dans les tableaux 1 à 4 méritent quelques commentaires visant à éclairer certains aspects n'apparaissant pas à première vue.

Nous observons, premièrement, que les entreprises des États ont plutôt cherché l'adhésion des villes de plus grande taille, lesquelles sont normalement les plus viables en fonction des économies d'échelle qu'elles permettent en ce qui concerne les coûts d'exploitation, même si le niveau d'investissement initial y est plus fort. Ceci explique pourquoi le poids de la "gestion étatique" est beaucoup plus élevé en termes de population desservie qu'en termes de nombre de municipalités ou de nombre de réseaux. Il nous faut rappeler que l'adhésion *défait* de la capitale des États-fédérés contribue largement à ce résultat puisque, dans le contexte brésilien, ce rôle revient normalement à leur ville la plus peuplée ²³.

Deuxièmement, il faut dire que la différence entre le nombre de réseaux d'eau et le nombre de réseaux d'assainissement gérés par les entreprises du PLANASA n'indique pas une "adhésion partielle" des municipalités à ce plan, mais plutôt le refus de certaines compagnies étatiques de prendre en charge la partie normalement la moins rentable (ou la plus coûteuse) des services municipaux: c'est également le cas des réseaux d'eau desservant des districts ruraux ou "suburbains" de certaines municipalités adhérentes, dont la prise en charge est souvent municipale, alors que le service d'eau dans le siège municipal est exploité par l'entreprise de l'État-fédéré (cas fréquent dans l'État du Minas Géraux)²⁴. Ainsi, nous pouvons remarquer dans les tableaux 3 et 4 que, malgré la forte prédominance des entreprises des États-fédérés dans le domaine de l'eau, la "gestion

•" L' "adhésion" des capitales étant en quelque sorte imposée, il arrive que certaines d'entre elles n'aient même pas de contrat réglementant la "concession" des services, comme c'est le cas de la ville de São Paulo. Cette imposition s'explique par deux raisons d'ordre historique. D'une part, comme nous l'avons déjà vu, la gestion des services d'eau et d'égouts des capitales était déjà, depuis longtemps, en charge des gouvernements des États-fédérés. D'autre part, il faut rappeler que le pouvoir exécutif de tous les États-fédérés et de leurs capitales respectives était contrôlé à l'époque de l'implantation du PLANASA par les forces du régime militaire (le général nommé président nommait les gouverneurs des États-fédérés qui, à leur tour, nommaient les maires des capitales). Toutes les capitales ont été ainsi "incorporées" au système PLANASA, avec la remarquable exception de Porto Alegre. La non-incorporation de cette importante capitale au PLANASA constitue une sorte de mystère qui nous intrigue, mais dont l'explication exigerait des recherches qui échappent entièrement aux propos de cette thèse.

24,

s'agit évidemment d'un refus des compagnies étatiques plutôt que de l'affirmation de la volonté des municipalités concernées de garder la gestion des égouts ou de l'approvisionnement en eau des zones rurales et semi-urbanisées, vu que les bénéfices politiques des tels services est relativement faible par rapport aux investissements requis.

étatique" s'avère minoritaire si l'on regarde du côté des districts. En revanche, si la catégorie d'exploitant "autres" prédomine dans le domaine des égouts, elle s'avère minoritaire par rapport aux districts. Toutefois, ceci est le résultat d'une concentration particulière des investissements dans ce domaine, et ne suffit pas à invalider notre argument concernant l'inexistence d'une "adhésion partielle", mais plutôt d'un refus "marchand" de la part d'une bonne partie des entreprises étatiques du système PLANASA.²⁵

Nous devons remarquer, cependant, que la nette différence de poids de la gestion étatique observée entre l'eau et l'assainissement reflète également le bas niveau d'investissements dans ce dernier domaine au sein du système PLANASA. En fait, comme nous le montre le tableau 5, les investissements en égouts pendant la période 1968-1984 n'arrivent même pas au tiers des investissements totaux, alors que ceux consacrés à l'eau dépassent les deux tiers. Par ailleurs, nous observons que le nombre de villes n'ayant pas de réseau d'égouts reste encore très élevé au Brésil: il arrivait à 3.101 villes en 1989, soit 70,2% des municipalités brésiliennes, contre à peine 186 municipalités (4,2%) encore dépourvues de réseau d'eau (CABES,1991:5-6).

25 La relative sous-représentation des services d'égouts contrôlés par les mairies dans les districts doit être expliquée, d'un côté, par la faible capacité financière des municipalités à investir dans un domaine normalement beaucoup plus coûteux que celui de l'eau, surtout dans les zones à faible densité d'occupation. De l'autre, il est fort probable que la participation relativement élevée des entreprises étatiques dans l'exploitation des réseaux d'égouts desservant les districts soit due au poids des investissements réalisés dans ce domaine par l'entreprise de São Paulo: sachant que le contrat de concession type que lui a été imposé par la BNH l'oblige à prendre en charge l'eau et les égouts dans l'ensemble du territoire municipal (siège et districts), nous remarquons que cet État a bénéficié d'environ 64% des investissements en égouts du PLANASA entre 1970 et 1984! De toute façon l'inversion observée des positions entre les deux types d'exploitant quand on passe des sièges municipaux aux districts est beaucoup plus forte dans le domaine de l'eau.

Tableau 5

**Distribution des investissements du SFS/PLANASA par secteur en U.P.C.
1968 à 1984**

secteurs	U.P.C.	%
eau potable M	531880 989	72,1
égouts ∞	206 181 421	27,9
Total	738.062.410	100,00

Source: *Planasa: aplicações e resultados -1968-1984*, Rio de Janeiro, BNH, s/d

Notes - C¹) comprend l'ensemble de la période 1968-1984

C²) comprend la période entre 1970-1984

Troisièmement, il faut dire que nous n'avons présenté ici que des données globales concernant l'ensemble du pays, ce qui ne nous permet pas de voir la différenciation régionale de l'impact du PLANASA. Celle-ci s'avère d'une importance considérable, que ce soit par rapport aux taux de desserte des populations urbaines, ou par rapport au taux d'adhésion des municipalités à la politique préconisée par ce plan.

Pour ce qui concerne les taux de desserte, nous pouvons remarquer dans le tableau 6 ci-dessous que l'écart entre les régions peuvent être significatifs et même très accentués, surtout dans le domaine des égouts: la région Sudeste, la plus riche du pays présente un taux de desserte très supérieur au taux moyen du pays, tandis que toutes les autres régions restent à des niveaux inférieurs, et même très inférieurs, à celui-ci.

Tableau 6

Brésil:

**Taux de desserte (%) en assainissement de base des populations urbaines
par secteur et par régions - 1989**

Régions	EAU	EGOUTS
Norte	69,72	3,93
Nordeste	78,12	11,90
Centro-Oeste	82,98	33,42
Sudeste	91,03	59,37
Sul	90,40	18,71
BRESIL	86,22	37,81

Source: CABES (1991: 5-6)

Regardant la distribution régionale de l'ensemble de la population desservie par secteur et vis-à-vis de la distribution régionale de la population urbaine du pays, nous

pouvons constater la même différenciation entre les régions et les secteurs considérés (voir Figures 1 à 3). La distribution régionale de la population desservie en eau correspond de manière aproximative à la distribution régionale de la population urbaine, mais la région Sudeste s'avère quand même privilégiée: c'est pratiquement la seule région ayant une participation dans la population desservie légèrement supérieure à sa participation dans la population urbaine du pays, alors que toutes les autres (exceptée la région Sud) se retrouvent dans la situation inverse.²⁶ En revanche, pour ce qui est de la distribution de la population desservie en égouts, elle s'avère extrêmement concentrée dans la région Sudeste, tandis que la majorité écrasante de la population de toutes les autres régions se trouve pratiquement exclue de ce service.

En ce qui concerne les différences régionales touchant l'adhésion au PLANASA, nous remarquons que la plupart des municipalités qui résistent à ce plan se concentrent, là encore, dans la zone la plus riche du pays: c'est à dire, dans la région Sudeste²⁷.

Par ailleurs, il faut dire que les différences intra-régionales peuvent être, elles-aussi, assez importantes. Ainsi, pour ce qui concerne les différences en matière de taux de desserte, surtout dans le domaine des égouts, nous pouvons trouver des décalages très importants entre deux États appartenant à la même région: c'est le cas, par exemple, de l'écart entre le taux de desserte urbaine en égouts de l'Espírito Santo (22,35%) et celui de São Paulo (66,35%), qui varie presque du simple au triple (CABES, 1991). Pour ce qui est de l'adhésion au PLANASA, nous remarquons que l'État de São Paulo et celui du Minas Geraes concentrent, à eux seuls, 60% des municipalités ayant gardé la gestion de leurs services d'eau et d'égouts.

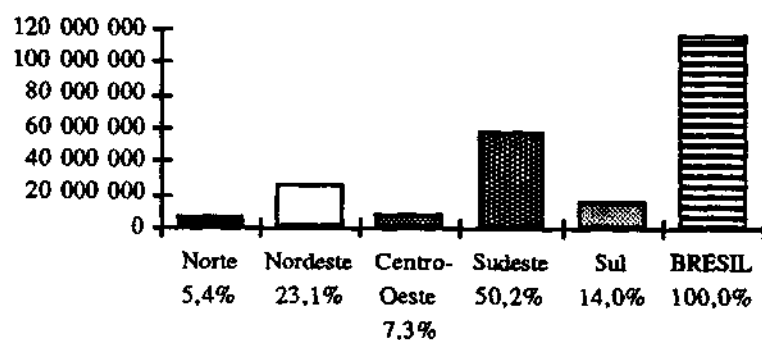
26 Dans le cas du *Nordeste*, l'écart entre la population desservie en eau potable de la région et sa participation dans la population urbaine nationale (2,2%) s'avère très faible si l'on considère sa situation de départ. Il faut plutôt observer qu'un effort considérable de rattrapage a été développé avec succès dans cette région.

27 Ceci montre que le refus d'adhérer au PLANASA a été largement l'affaire des municipalités pouvant faire face elles-mêmes à leurs besoins financiers concernant le secteur en question. Évidemment, il ne s'agit pas d'une règle absolue, car nous retrouvons aussi bien des municipalités relativement riches ayant adhéré à ce plan, que des municipalités de moindre ressources ayant gardé la gestion de leurs services. Mais il est question ici de situations plutôt exceptionnelles, dont l'explication doit être cherchée du côté de leur niveau de desserte et de leur rythme de croissance urbaine lorsque le choix entre d'adhérer ou résister au PLANASA s'est présenté. Autrement dit, des villes riches avec un grand retard en équipement accumulé et/ou subissant un processus de croissance accélérée n'ont pas été en mesure de financer elles-mêmes l'expansion des services dont elles avaient besoin, alors que des villes à faible revenu fiscal mais relativement bien équipées et isolées des pôles de croissance ont pu rester en dehors du PLANASA du fait de l'absence virtuelle de pressions du côté de la demande.

Graphique 1

Brésil:

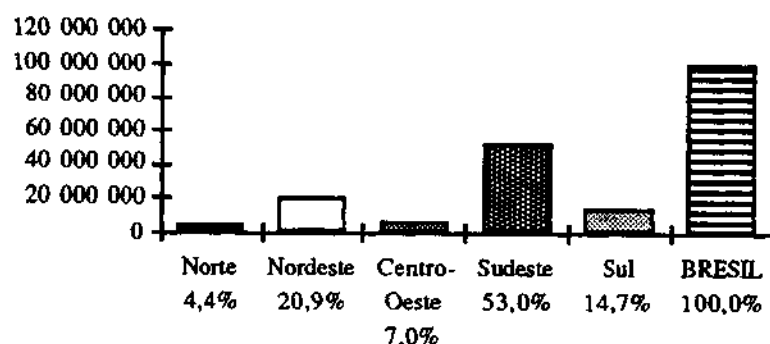
Distribution de la population urbaine estimée au 31/12/89



Graphique 2

Brésil:

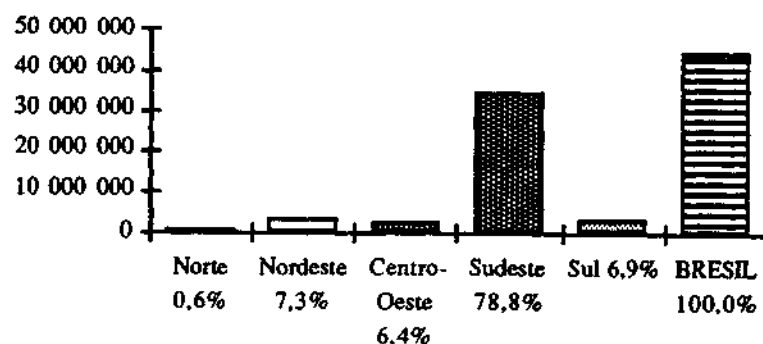
Distribution de la population desservie en Eau par régions au 31/12/89



Graphique 3

Brésil:

Distribution de population desservie en Egouts par régions au 31/12/89



Source: CABES (1991: 5-6)

Finalement, revenant aux quatre premiers tableaux présentés ici, nous devons observer qu'ils mettent l'accent sur le degré d'adhésion au PLANASA représenté par le poids des entreprises des États-fédérés dans l'exploitation des services d'eau et d'égouts, que nous avons cherché à mesurer selon des critères différents. Ces tableaux mettent en évidence plutôt la "gestion étatique" des services, alors que la "gestion municipale" se trouve plus ou moins masquée par la catégorie "autres", qui apparaît dans la case "exploitants". Nous remarquons que, hormis l'exploitation des réseaux par les services techniques des mairies, cette catégorie ne comprend apparemment que des services en charge de l'ex-Fondation SESP (aujourd'hui Fondation Nationale de Santé)²⁸. Essayons tout de même de préciser l'univers que recouvre les services d'eau et d'égouts "hors PLANASA".

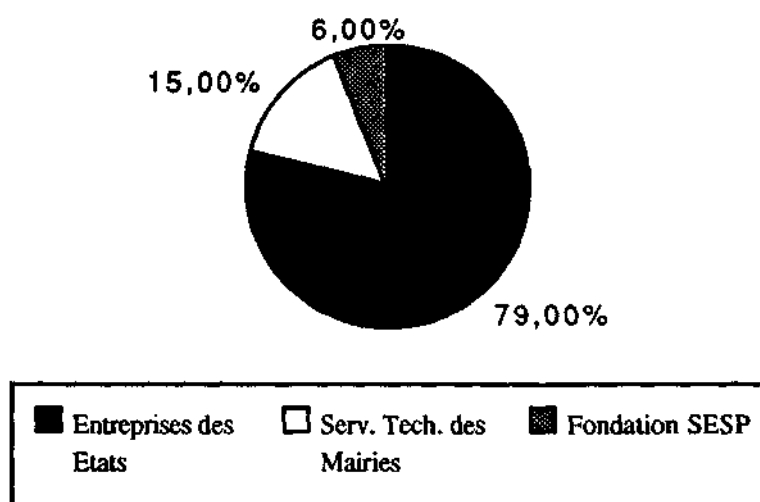
D'après les données divulguées par le président de l'Association Nationale des Services municipaux d'eau et d'égouts, l'ASSEMAE, cet univers regroupait 1.008 municipalités en 1991, soit presque le quart des municipalités brésiliennes, dont environ 30% dépendent directement du soutien technique et institutionnel de l'ex-FSESP (MONTENEGRO, 1991). Mobilisant une autre source, nous pouvons voir ce que représente la contribution des mairies et de l'ex-FSESP en termes de population desservie par secteur. Les figures 4 et 5 nous permettent d'observer que la participation de la "gestion municipale" proprement dite en termes de population desservie en égouts correspond à plus du double de la participation équivalente concernant l'eau potable. Inversement, nous pouvons remarquer que l'action de l'ex-FSESP auprès des municipalités ayant refusé d'adhérer au PLANASA s'avère beaucoup plus forte dans le domaine de l'eau potable que dans celui des égouts: le poids de la fondation dans le premier domaine correspond au double de ce qu'il représente dans le dernier.

28 En 1991, une réforme administrative au sein du Ministère de la Santé a regroupé la Fondation SESP et la SUCAM (organisme responsable de la promotion de campagnes de santé publique) dans une nouvelle institution: la Fondation Nationale de Santé (FNS). Le rôle de l'ex-FSESP par rapport aux services municipaux d'assainissement de base fait l'objet d'une analyse plus détaillée au chapitre IV.

Graphique 4

Brésil:

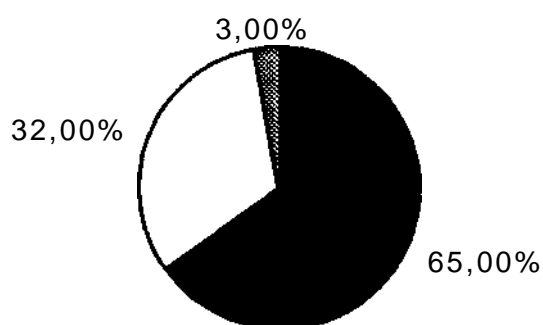
Répartition de la population desservie en Eau Potable par type d'exploitant en 1988



Graphique 5

Brésil:

Répartition de la population desservie en Égouts par type d'exploitant en 1988



Source: ABES/OPS (1990:9-10)

En dépit de ces dernières remarques, nous observons que l'ASSEMAE ne fait elle-même aucune distinction entre les services municipaux en charge des mairies (sous de différentes modalités juridiques) et les services exploités par l'ex-FSESP, suivant de différents types de convention passées entre cette fondation et les municipalités. C'est ce que nous a affirmé le président de l'ASSEMAE, M. Montenegro, pour qui les services représentés par son association ont une vision du secteur très distincte de celle des entreprises des États-fédérés liées au PLANASA: les premiers envisagent l'assainissement de base comme un "secteur social", leur rôle étant celui de remplir une "mission de service public" déterminé par la municipalité, tandis que les dernières le voient surtout comme une "infrastructure économique", dont la gestion doit suivre une "logique entrepreneuriale" fondée sur le marché. Le clivage du secteur n'est donc pensé que par rapport à l'opposition dedans/dehors le PLANASA.

La dernière observation est symptomatique. Elle traduit une sorte de polarisation qui s'est instaurée dans le domaine de l'assainissement de base au Brésil avec la mise en œuvre du PLANASA: d'une part, la "gestion étatique" des services devient le pôle dominant du système, celui qui fait l'objet de quasiment l'ensemble des investissements et des mesures de régulation partant des niveaux fédéral et "étatique" de gouvernement; de l'autre, la "gestion municipale" des services (y compris les services exploités directement ou avec le soutien de l'ex-FSESP), qui devient le pôle dominé du secteur, dont les principales initiatives passent à se définir de manière alternative, voire en opposition à l'organisation dominante. Comme nous le précisons à la dernière partie de ce chapitre, ce sont les contradictions, la dynamique et les perspectives d'évolution de cette polarisation du secteur instaurée par le PLANASA, plutôt que le plan lui-même, qui font l'objet de notre problématique.

2.2.2 - Viabilité économique-financière et "viabilisation sociale" du Plan

Nous revenons ici au coeur du système PLANASA, en essayant d'analyser son mode de fonctionnement réel sur le plan économique-financier. Il s'agit d'examiner comment et jusqu'à quel point l'objectif de rendre le secteur "auto-financé" par une "rentabilisation globale" du système a pu se concrétiser. Nous allons donc analyser, tour à tour, quelques aspects essentiels de "l'économie" du PLANASA, comme le schéma général de financement prévu pour le secteur, le profil des investissements effectivement réalisés, et la politique tarifaire préconisée et pratiquée dans le cadre de ce plan, cherchant à déterminer qu'est-ce qui se trouve derrière la distance constatée entre les objectifs économique-financiers affichés et les pratiques réelles observées dans ce domaine.

Il nous faut rappeler, tout d'abord, que la politique tarifaire et la politique d'investissements du PLANASA ne sont que deux éléments, ou deux outils, de la politique générale de ce plan, dont elles suivent les buts et les principes fondamentaux. Par conséquent, toute analyse dissociant ces deux aspects du fonctionnement économique-financier du PLANASA risque fort de passer outre une véritable compréhension de son *modus operandi*.

En fait, nous essayerons de montrer par la suite que, d'un côté, l'allocation des investissements du Système financier d'assainissement de base (le "SFS") et, de l'autre, le mode de tarification des services pratiqués au sein du PLANASA reflètent une tension entre deux logiques contradictoires: d'une part, celle de la rentabilité, qui privilégie les investissements dans les zones les plus rentables à court terme, et prône le recouvrement de l'ensemble des coûts par les tarifs; d'autre part, celle de la socialisation de la consommation des services, que l'on peut repérer dans les mécanismes de péréquation et de subvention croisée contenus dans le système financier et dans la politique tarifaire du PLANASA. Nous sommes d'accord avec la thèse la plus répandue au sein des travaux académiques sur le PLANASA, selon laquelle la logique de la rentabilité l'aurait globalement emporté sur la logique de socialisation de la

consommation. Mais il nous semble que l'attachement prématuré à cette thèse a souvent conduit à sous-estimer, voire à négliger l'analyse du second aspect.

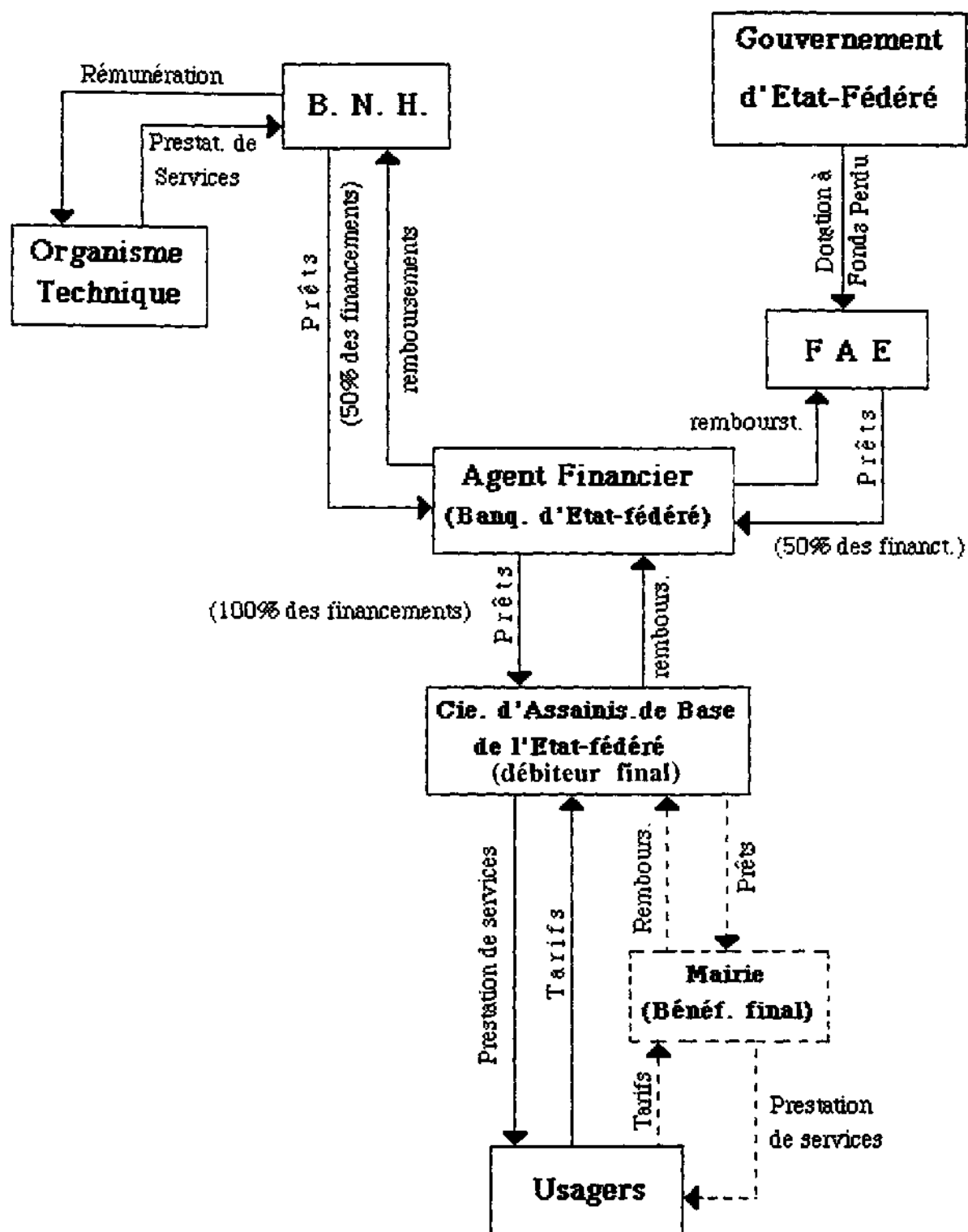
Mais, pour rester dans les limites de la rigueur académique, il faut envisager les propos avancés jusqu'ici - à savoir, que le fonctionnement réel du système financier du PLANAS A traduit une tension contradictoire entre les deux logiques mentionnées, celle de rentabilisation étant la "logique dominante" - en tant qu'une hypothèse. Sa démonstration nous oblige à écarter provisoirement notre première remarque méthodologique, et à risquer l'analyse de certains aspects partiels de ce système, avant d'en arriver à des conclusions globales à son égard. Commençons par un rappel du schéma de fonctionnement prévu pour le SFS après la mise en place du PLANAS A.

En regardant le Schéma 1, nous pouvons dire que le mode de financement de l'assainissement de base préconisé dans le PLANASA, fondé sur le principe d' "auto-financement" du secteur²⁹ devait reposer essentiellement sur deux piliers: d'une part, les ressources destinées au financement des programmes d'investissement en eau et en égouts élaborés pour chaque État-fédéré, constituées principalement de prêts remboursables, devaient être partagées à égalité entre le gouvernement fédéral (BNH) et les respectifs gouvernements d'Etat (à travers les FAE); d'autre part, tous les coûts (y compris les "coûts financiers") devaient se répercuter sur les tarifs, dont le paiement était censé assurer à terme le remboursement de l'ensemble des prêts³⁰. Alors que la contribution de la BNH devait dériver essentiellement des ressources du FGTS et du FISANE (dont une large partie provenait de crédits internationaux) , les FAE seraient initialement approvisionnés par des dotations à fonds perdus

29 Le terme "autofinancement" ne désigne évidemment pas ici une situation où les investissements sont financés par des ressources propres, mais plutôt la capacité du secteur d'assurer le recouvrement des coûts et le paiement des emprunts à partir de ses propres recettes (tarifaires). S'il n'est pas une traduction exacte de l'expression portugaise *auto-sustentação financeira*, il peut la remplacer avec moins d'inconvénients que d'autres expressions qui sembleraient apparemment plus appropriées. Ce serait le cas d' "autonomie financière", qui renvoie pourtant à d'autres problèmes concernant l'assainissement de base au Brésil (v. Chap. IV: 1.5), ou encore, de "rentabilisation", mot absent du discours officiel sur la tarification des services publics dans le pays car dérivé d'un interdit: le terme "rentabilité" (mais pas la notion économique impliquée). Après ces remarques, nous pouvons donc employer dorénavant le terme "auto-financement" sans guillemets, sachant qu'il s'agit, dans notre contexte, du principe consistant à assurer que les services fonctionnent à terme de façon non déficitaire.

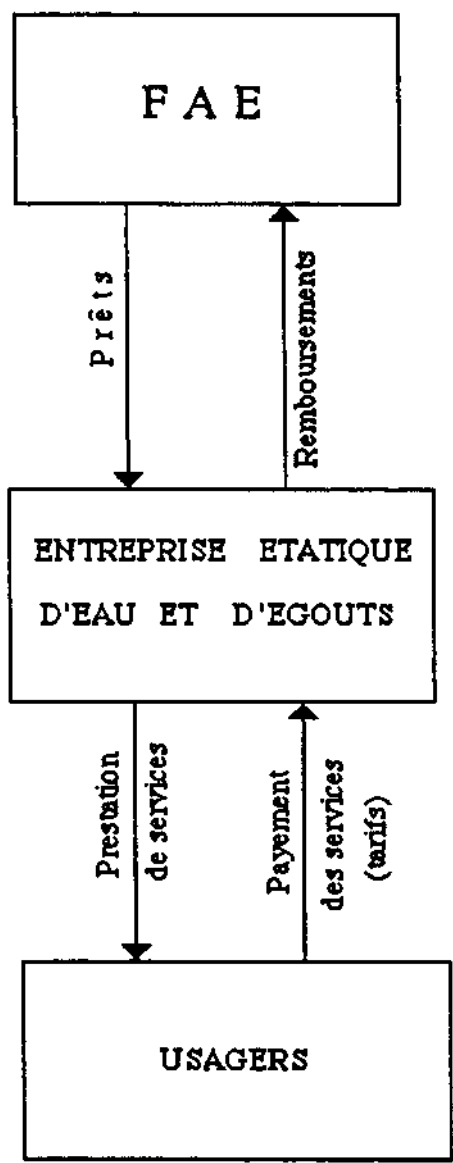
30 Le remboursement des "coûts financiers" comprend le paiement du principal, des intérêts et encore d'une "taxe d'administration" payée par les emprunteurs aux prêteurs du système, fixée normalement à 1% du montant de chaque prêt

**Schéma 1: Conception Générale du Système Financier de l'Assainissement (SI
après la mise en place du PLANASA**



perdus assurées par les États-fédérés, leur contribution étant plafonnée à 5% de leurs recettes fiscales respectives. Les FAE étant conçus comme des fonds renouvelables, la part des dotations à fonds perdu dans la composition de leurs ressources devait diminuer progressivement avec l'accroissement des remboursements, jusqu'à leur élimination définitive (v. Schéma 2). Bref, comme le système financier dans son ensemble, tous les FAE devaient être également "rentabilisés".

Schéma 2: Situation attendue pour le FAE dans chaque État-fédéré ³¹



3* Il serait plus précis d'employer ici le terme "Unité de la Fédération", parce qu'il désigne aussi bien les États-fédérés que le District Fédéral, qui occupe en fait la même place des premiers dans ce schéma.

Nous observons que le schéma classique du SFS ne réservait aucun rôle particulier aux municipalités ayant adhéré au PLANASA, sinon la concession de leurs services aux compagnies d'assainissement de base des États-fédérés. Cependant, il a été proposé au départ un mode d'adhésion alternatif, représenté dans la partie pointillée du Schéma 1. D'après cette alternative, connue comme la "troisième voie" (entre la concession des services dans le cadre du PLANASA et le refus complet de sa politique), les municipalités gardant la gestion de leurs services pourraient bénéficier indirectement des crédits du SFS, qui leur seraient repassés par la compagnie étatique concernée. Celle-ci jouerait auprès des municipalités impliquées non seulement le rôle d'agent financier, en finançant la majeure partie des investissements programmés en échange de contreparties municipales, mais aussi celui d'organisme technique chargé d'assister les municipalités, d'analyser et de suivre leurs projets concernant le secteur en question. Mais cette alternative a été entièrement mise à l'écart dans la pratique. Les municipalités refusant d'adhérer au PLANASA devraient rester longtemps privées aussi bien des crédits du SFS, que de l'assistance technique et financière qu'elles auraient pu recevoir des États-fédérés dans ce domaine.

Les deux schémas que nous venons de présenter mettent en évidence la logique de rentabilité inhérente au SFS. Voyons maintenant l'autre facette de ce système: la logique de péréquation financière.

Cette autre logique immanente du PLANASA s'inscrit dans le SFS à travers la différenciation des taux d'intérêt fixés par la BNH pour les prêts qu'elle accorde au secteur, en fonction de la capacité financière des États-fédérés et des régions. Le caractère redistributif de cette mesure visait à mieux assurer la "viabilité sociale" autant que la viabilité économique du système, moyennant le transfert indirect de ressources des États-fédérés et des régions les plus aisés vers ceux ou celles les plus pauvres, qui auraient plus de difficultés à tenir leurs engagements financiers auprès de la BNH. Ainsi, lors de la mise en place du système, l'entreprise de l'État de São Paulo, de loin le plus riche du pays³², devait payer le taux d'intérêt le plus élevé du SFS: à savoir, un

" Grâce à son notable développement industriel, l'État de São Paulo contribue historiquement, à lui seul, avec à peu près la moitié du PIB du Brésil.

taux annuel de 7%, contre un taux d'à peine 2% pour les entreprises des États-fédérés du *Nordeste*, alors que le coût de l'argent pour la BNH était de 4% (YASSUDA, 1989: 110). À cette "régionalisation" des taux d'intérêt devait donc correspondre non seulement une redistribution de l'effort financier entre les différents États-fédérés et régions, mais aussi une répartition relativement équilibrée des investissements mobilisés par le SFS.

Ayant vu le mode de financement prévu pour le SFS, il nous faut examiner maintenant comment le système s'est comporté dans la pratique. Pour ce faire, nous allons analyser successivement, par la suite, la répartition effective des investissements entre les régions, d'un côté, et l'échec de l'objectif d'auto-financement du système, de l'autre, pour enfin passer à l'analyse de la politique tarifaire du PLANASA A.

Commençons par la question de la distribution régionale des investissements en assainissement de base réalisés à travers le SFS pendant le temps du PLANASA. Il s'agit de savoir dans quelle mesure la répartition effective des investissements aurait ou n'aurait pas privilégié globalement l'une des deux logiques immanentes du système (la rentabilisation ou la péréquation) au détriment de l'autre. Il est intéressant de noter que l'analyse de cette question a suscité des conclusions diverses, voire opposées, chez des auteurs différents travaillant sur la même source et la même période: les chiffres du rapport de la BNH concernant les investissements du PLANASA de 1968 à 1984 (BNH, s/d)³³. Nous allons examiner ces mêmes données, confronter les différentes interprétations, pour en tirer nos propres conclusions.

•" Prendre ces années-là comme la période de référence pour analyser le PLANASA s'avère doublement problématique: d'une part, le lancement de ce plan n'est intervenu qu'en 1971 et, d'autre part, l'essentiel du mode d'organisation et de financement du secteur qui en résulte reste encore bel et bien sur place. Ces deux objections peuvent être, néanmoins, mises à l'écart. Or, comme nous l'avons déjà vu, le PLANASA constitue le couronnement d'une politique sectorielle centralisatrice dont l'amorce fut la création du SFS en 1968 (d'où la référence au PLANASA dans le titre du rapport mentionné); d'autre part, nous pouvons dire que ce qui reste de ce plan après la dissolution de la BNH en 1986 n'est plus la même politique, vu la croissante remise en question de ses principes et la crise institutionnelle qui, après la crise financière, a touché le secteur depuis (v. item 2.2.3). Donc, nous pouvons affirmer que l'intervalle de temps considéré constitue effectivement une période de référence à l'égard du PLANASA, d'autant plus que les chiffres officiels de la BNH concernant la période 1968-1984 sont des données homogènes et corrigées de l'inflation, s'agissant d'une des rares séries historiques fiables concernant les investissements dans ce secteur que nous pouvons trouver au Brésil.

Tableau 7

Distribution des investissements en Eau du SFS/PLANASA en U.P.C. **par régions**
et **type de ville** **(1968 à 1984)**

Régions	C.M.G.C ¹⁾	C.PP. ⁽²⁾	TOTAL	%
Norte	13 638 833	145 683	13 784 516	2,59%
Nordeste	126 343 395	9 928 660	136 272 055	25,62%
Sudeste	284 065 449	9 318 926	293 384 375	55,16%
Sul	46423 061	6 613 127	53 036 188	9,97%
Centro-Oeste	29 811527	5 592 328	35 403 855	6,66%
BRESIL	500282 265	31 598 724	531880989	100,00%

Source: *Planasa: aplicações e resultados -1968-1984*, Rio de Janeiro, BNH, s/d

C¹⁾ *Comunidades Médias e Grandes* : villes de taille grande ou moyenne dont la population dépasse les 5.000 habitants;

(²⁾ *Comunidades de Pequeno Porte* : villes et localités urbaines ne dépassant pas les 5.000 habitants

Prenons, d'abord, l'eau potable. Comme nous pouvons l'observer dans le Tableau 7, la région la plus riche du pays, le Sudeste, a concentré à elle seule plus de la moitié des investissements totaux du SFS dans ce domaine pendant les années glorieuses du PLANASA. Ceci semble indiquer que l'allocation des financements du système aurait privilégié la logique de rentabilisation au détriment d'une redistribution régionale des ressources consacrées au secteur: l'excessive concentration des investissements dans la région qui présente les meilleures conditions de remboursement en serait la preuve. C'est ce qu'affirment CAMPELO DE MELLO (1989) et COSTA (1991), en rappelant que la part de la population totale de la région Sudeste dans la population nationale ne dépassait pas les 44% en 1984, tandis que sa part dans l'ensemble des investissements réalisés au sein du PLANASA jusqu'alors dépassait les 60% (eau et égouts confondus); inversement, le Nordeste aurait reçu à peine plus de 20% des investissements dans la même période, bien que renfermant près de 30% de la population nationale. Autrement dit, au lieu d'une répartition équitable des investissements, le système aurait nettement "surinvesti" dans la région Sudeste et "sous-investi" dans d'autres régions, notamment le Nordeste.

Nous remarquons, cependant, qu'à force de trop insister sur la logique de rentabilisation des investissements du PLANASA et de trop s'attacher à une approche globalisante, les auteurs mentionnés se sont trompés d'indicateur, en exagérant ainsi le caractère "inégalitaire" de la répartition des ressources financières effectivement attribuées à l'eau dans le cadre de ce plan. Or, il ne faut pas oublier que la population cible du PLANASA a toujours été la **population urbaine**, alors que l'assainissement rural est resté du ressort d'autres politiques fédérales. Donc, c'est vis-à-vis de leur poids respectif dans la population urbaine qu'on devrait analyser le partage des investissements du PLANASA entre les régions. Voilà la juste comparaison qu'il fallait faire, en distinguant entre l'eau potable et les égouts. Cela change tout, quand on sait que le Sudeste est la région la plus urbanisée du Brésil, et que le Nordeste concentre la plupart de la population rurale du pays.

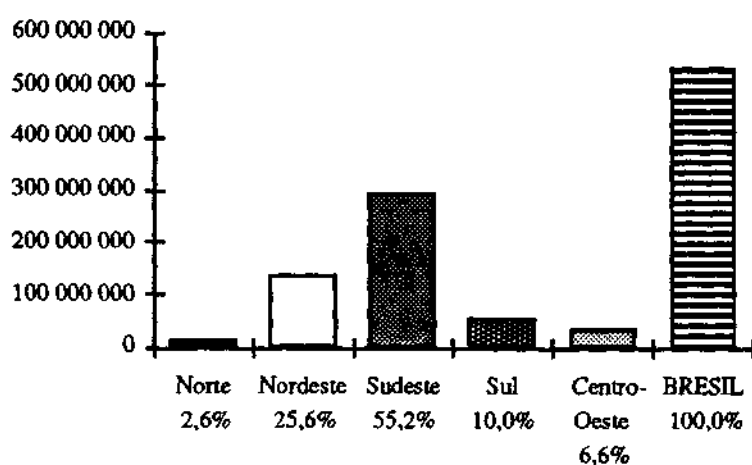
Or, comme l'avait déjà remarqué NAJAR (1991:21) le constat qui ressort d'une telle comparaison est plutôt l'inverse de ce qui a été affirmé par les auteurs cités avant: la répartition régionale des investissements cumulés du PLANASA jusqu'en 1984, du moins pour l'eau potable, a accompagnée à peu près la distribution de la population urbaine entre les régions du pays à cette époque (voir Figures 6 et 7). ^

³⁴ Dans son étude de 1977, Manso de Almeida l'avait déjà anticipé, rappelant qu'en dépit d'une capacité installée de départ supérieure aux autres régions, le Sudeste, avec une population urbaine qui allait correspondre à la moitié de celle du pays en 1980, devait concentrer la moitié de la population-objet de ce plan dans le domaine de l'eau, alors que le Nordeste, partant d'une situation moins aisée, devait en abriter un quart, contre une participation dans la population urbaine estimée à 22% pour la même année.

Graphique 6

Brésil:

Distribution des investissements en Eau du SFS / PLANASA en U.P.C. par régions et type de ville (1968 à 1984)

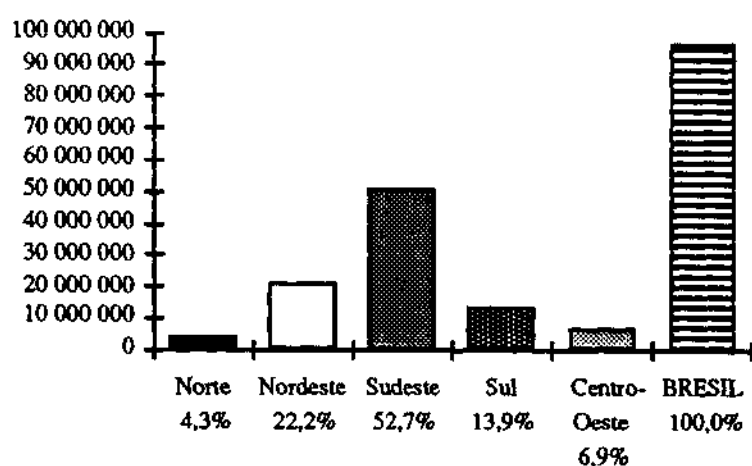


Source: *Planasa: aplicações e resultados - 1968-1984*, Rio de Janeiro, BNH, s/d

Graphique 7

Brésil:

Distribution de la population urbaine par régions en 1985



Source: *Anuário Estatístico do Brasil 1987*, Rio de Janeiro, Fond. IBGE, 1987

En fait, en comparant les chiffres du rapport de la BNH déjà mentionné avec les données sur la population urbaine du Brésil en 1985,³⁵ nous pouvons repérer un léger "surinvestissement" non seulement dans la région Sudeste, mais aussi dans le Nordeste: la participation de la première dans le total des investissements en eau effectués par le système financier du PLANASA jusqu'en 1984 s'avère 2,5% supérieure à sa participation dans la population urbaine du pays, alors que le Nordeste bénéficie d'une différence de 3,4%; inversement, les autres régions se trouvent sous-représentées dans le montant des investissements reçus, qui restent légèrement en dessous de leur poids urbain. Malgré la tentation d'un argument de facilité, on ne saurait conclure à l'égard de ces chiffres, que la répartition des financements du PLANASA dans le domaine de l'eau traduit tout simplement un compromis entre la logique de rentabilisation des investissements et celle de redistribution régionale des ressources: la première aurait prédominé dans le Sudeste, alors que la dernière aurait bénéficiée le Nordeste.

Il faut considérer, tout d'abord, que les écarts entre la part de ces régions dans la population urbaine et leur part dans le montant des investissements du PLANASA observés dans la période en question sont peu significatifs, d'autant plus que l'on ne tient pas compte ici de leur situation de départ (v. note précédente). La pertinence de la notion de "surinvestissement" dans ce cas s'avère douteuse ou, du moins, tout à fait relative. Mais, une fois cette notion relativisée, il faudrait tout de même expliquer pourquoi le Nordeste est la seule région qui semble avoir bénéficiée plus directement du volet redistributif de la politique d'investissements du PLANASA. Or, nous ne pouvons pas l'expliquer sans faire intervenir une logique "extérieure" à la conception générale du système: celle de la "politisation" du PLANASA, que nous allons examiner spécialement au prochain item. Pour l'instant, nous rappelons que le Nordeste a été la cible privilégiée des politiques sociales du régime militaire non seulement parce qu'il s'agit effectivement de la région globalement la plus pauvre du pays, mais aussi parce

35 Les données concernant les années 1984 ou 1985 sont des projections calculées à partir du recensement 1980. Nous avons retenu ici les chiffres de 1985, plutôt que ceux de 1984, parce qu'ils sont vraisemblablement plus précis: au contraire des derniers, les chiffres de 1985 tiennent compte aussi des résultats d'un sondage par échantillonnage réalisé auprès de 20% de la population brésilienne par la Fondation IBGE, le *Plano Nacional de Amostragem Domiciliar* (PNAD).

que les gouverneurs et les parlementaires de cette région constituaient la principale force politique de soutien au régime, son appui étant fondé sur des rapports clientélistes³⁶.

En sortant du domaine de l'eau potable, nous constatons que les investissements du SFS/PLANASA consacrés à l'assainissement pendant la période concernée ne présentent pas le même profil. Comme nous pouvons le remarquer dans la Figure 8, la concentration des investissements dans la région Sudeste est beaucoup plus forte dans ce dernier domaine: cette région reçoit à peu près trois quarts des ressources destinées aux égouts, alors que toutes les autres se voient partager de manière aussi inégale le quart restant des investissements (à remarquer, par exemple, que la région Sud, beaucoup plus riche et moins peuplée que le Nordeste, reçoit presque le même montant de ressources que celle-ci). Il est clair que la répartition régionale des investissements dans ce domaine ne garde aucun rapport de proportionnalité avec la distribution de la population urbaine entre les régions, traduisant plutôt une priorité accordée aux régions présentant les meilleures conditions de remboursement des prêts. Il en est de même pour le "drainage urbain" (c'est l'expression couramment utilisée au Brésil pour désigner l'assainissement des eaux pluviales), domaine où les investissements de la BNH s'avèrent encore plus concentrés dans la région Sudeste que dans les deux secteurs précédents (v. Figure 9)³⁷.

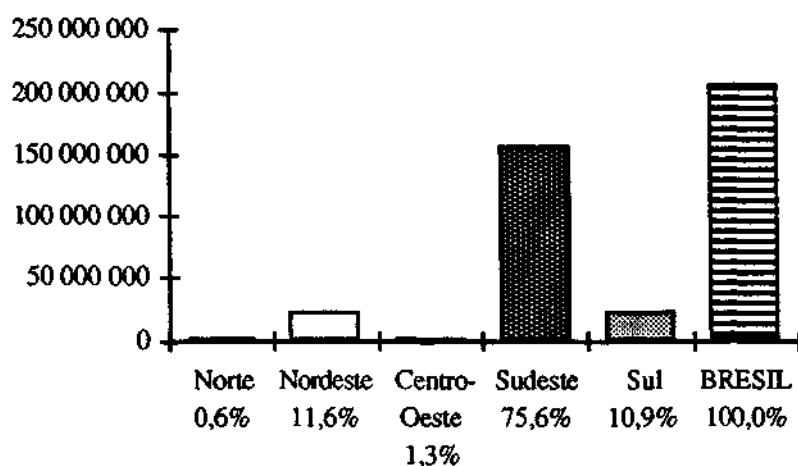
³⁶ Traitant de ce point dans le cadre du PLANASA, COING (1989:96-97) remarque qu'un effort particulier a été fait sur le Nordeste dans le domaine de l'eau: rappelant qu'au début du programme la population à desservir (pour atteindre un taux de 80%) dans le Nordeste représentait 40% de celle à desservir dans le Sudeste, l'auteur note que les investissements dans le premier ont représenté environ 45% de ceux réalisés dans le second sur l'ensemble de la période 1968-1984. Par ailleurs, la question du clientélisme comme forme d'accès aux services d'assainissement de base s'est avérée également présente dans la périphérie de Rio de Janeiro, comme l'a montré BRITTO (1995).

³⁷ Il s'agit d'un domaine qui reste en dehors du PLANASA, car l'exploitation des services reste entièrement municipale. Néanmoins, la BNH se voit confier en 1973 la gestion d'un nouveau fonds national destiné au financement des travaux dans ce domaine, le EtDREN.

Graphique 8

Brésil

Distribution des investissements en Égouts du SFS/PLANASA en U.P.C. par régions (1970-1984)

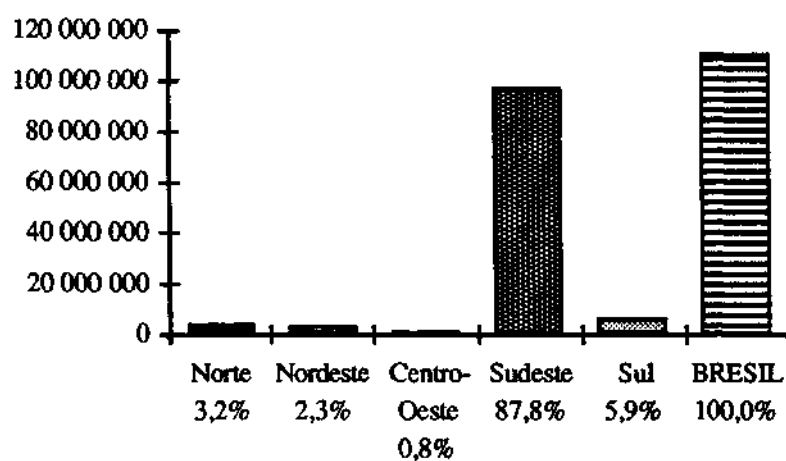


Source: *Planasa: aplicações e resultados - 1968-1984*, Rio de Janeiro, BNH, s/d

Graphique 9

Brésil:

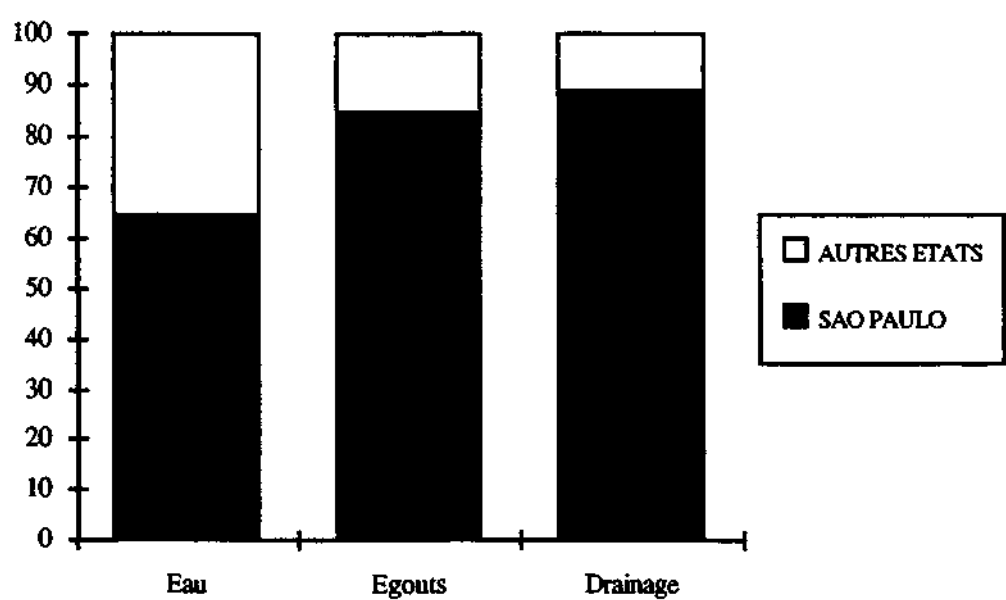
Distribution des investissements du BNH en assainissement des eaux pluviales en U.P.C. par régions (1973-1984)



Source: *idem*

Autrement dit, il semble que, dans le domaine de l'assainissement urbain, c'est la logique de rentabilisation des investissements qui commande pratiquement seule le partage des investissements gérés par la BNH. Il en va autrement pour l'eau potable, car il s'agit d'un domaine socialement et politiquement plus sensible, où d'autres logiques se font également remarquer, comme celle de la péréquation des investissements (issue de la propre conception du SFS), ou encore, celle d'une allocation clientéliste des ressources (qui doit être envisagée plutôt comme un effet non-souhaité du système centralisé de financement). Cette différenciation entre les secteurs nous amène à conclure que le partage des investissements du SFS a obéi à une "logique dominante", mais non-exclusive: celle de la rentabilisation des investissements. Celle-ci s'avère bien présente aussi au niveau intra-régional, comme nous pouvons le remarquer en observant la forte concentration des investissements consacrés à la région Sudeste dans son État le plus riche: São Paulo (v. Figure ci-dessous).

Graphique 10
Participation de l'État de Sao Paulo dans les investissements du SFS/PLANASA dans la Région Sudeste en pourcentage (1968-1984)



Source: *Planasa: aplicações e resultados - 1968-1984*, Rio de Janeiro, BNH, s/d

Notre hypothèse de départ concernant le fonctionnement réel du SFS se voit donc confirmée: contrairement aux résultats attendus à terme, il n'y a pas eu globalement une répartition équilibrée des investissements entre les États-fédérés et les régions, mais plutôt une prédominance de la logique de rentabilisation des investissements sur celle de redistribution des ressources au sein du système: bien évidente dans le domaine des égouts, cette prédominance s'est avérée beaucoup moins nette pour l'eau potable, où l'on trouve une répartition quasiment équilibrée des investissements.

De toute façon, il ne faut pas sous-estimer la force de la logique redistributrice dans le partage des investissements du SFS: outre le transfert de ressources entre les Etats et les régions par le biais de la différenciation des taux d'intérêts, elle s'est manifestée dans l'attribution effective des ressources provenant du FGTS. Selon MELAMED & NAJAR (1990:69-70), la région Sudeste a contribué avec 71,3% des ressources du FGTS entre 1969 et 1980, alors qu'elle n'en a reçu que 56,4%; inversement, dans la même période, le Nordeste a reçu 18,3% de ressources de ce fonds contre une contribution d'à peine 9,4%, ce rapport étant également favorable aux autres trois régions. Mais nous devons faire deux remarques concernant cette observation: d'une part, il faut rappeler que les ressources provenant du FGTS n'étaient pas destinées exclusivement au PLANASA, mais aussi au système financier de l'habitation coordonné par la BNH; d'autre part, les mêmes auteurs rappellent que la participation des ressources du FGTS dans les investissements de la BNH a progressivement baissé entre 1969 et 1980, surtout dans le domaine du PLANASA (p.71). Ceci nous conduit à analyser, comme nous l'avons annoncé avant, un autre décalage important entre le schéma théorique et le fonctionnement réel du SFS: celui qui concerne l'échec de l'objectif d'auto-financement du système.

Comme nous le rappellent les auteurs mentionnés ci-dessus, la règle du PLANASA selon laquelle les États-fédérés devaient financer la moitié des investissements programmés pour l'eau et les égouts à travers les FAE n'a jamais marché, sinon comme exception. Dans la plupart des cas, la BNH a dû transférer des

ressources à fonds perdu ou mobiliser de nouveaux crédits pour capitaliser les FAE et assurer la contrepartie des États-fédérés. Ainsi, la banque a créé un programme spécial, le FINEST, pour financer les FAE eux-mêmes et pas les projets des Etats. Comme nous pouvons l'observer dans le Tableau 8, les FAE ont contribué avec moins de 30% des ressources effectivement investies par le SFS/PLANASA pendant la période 1968-1988, alors que les prêts de la BNH ou de la CEF ont dépassé les 50% initialement prévus, et que des ressources à fonds perdu provenant du gouvernement fédéral et du gouvernement des États-fédérés ont contribué respectivement avec 11,04% et 5,18% du montant déboursé jusque-là. 38

Tableau 8
Brésil:
Investissements du SFS/PLANASA par secteur selon les sources de financement (1968-1988)

SOURCE	EAU		EGOUTS		TOTAL	
	UPC (x 10 ³)	%	UPC (x 10 ³)	%	UPC (x 10 ³)	%
BNH/CEF	438.170	52,10	232.469	62,18	670.639	55,21
FAE	250.247	29,76	96.804	25,90	347.051	28,57
F.Perdu Fédéraux	89.623	10,66	44.565	11,92	134.188	11,04
F.Perdu/États	62.890	7,48	-	-	62.898	5,18
TOTAL	840.938	100,00	373.838	100,00	1.214.776	100,00

Source: BNH/CEF (cité par BASTOS DE SOUZA.1990,p.281)

Le niveau d'auto-financement du secteur est donc resté très en-dessous de ce qui était attendu, ce qui s'explique principalement par les quatre raisons suivantes: premièrement, la réforme tribulaire de 1967 a fortement réduit les ressources des États-fédérés, ce qui a rendu difficile pour quelques-uns d'assurer leur contrepartie d'investissement dans le SFS; deuxièmement, la crise économique des années 80 a touché profondément le secteur, en provoquant (par l'augmentation du chômage et la baisse du pouvoir d'achat des salaires) une forte chute des recettes du FGTS, de même

TM H ne faut pas oublier, d'ailleurs, que les dépenses attribuées au FAE comprennent une bonne partie d'argent fédéral provenant du FINEST: d'après MELAMED & NAJAR (1990:71), les prêts supplémentaires du FINEST ont représenté 37% des ressources globales du FAE entre 1968 et 1982.

qu'une baisse des recettes fiscales des États; troisièmement, le réajustement des tarifs est resté systématiquement en retard par rapport à l'inflation, réduisant ainsi les recettes tarifaires qui auraient pu permettre le remboursement des prêts du système; finalement, le taux de remboursement des prêts, particulièrement le remboursement des ressources provenant des FAE est resté très en dessous de ce qui était attendu.³⁹

Mais, il n'est pas question d'approfondir ici l'analyse des raisons de l'effondrement du système PLANASA, puisqu'il s'agit du problème central traité dans la section 2.3 . Nous devons plutôt compléter notre analyse du fonctionnement réel de l'économie de ce système, en examinant la politique tarifaire issue de ce plan et les pratiques réelles développées là-dessus. Commençons par l'analyse des principes généraux de cette politique.

La question des tarifs a toujours été l'une des préoccupations centrales du PLANASA, dont les objectifs permanents comprenaient "l'institution d'une politique tarifaire conforme aux possibilités des consommateurs et à la demande de ressources et de services, de façon à obtenir un équilibre permanent entre les recettes et les dépenses".⁴⁰ Autrement dit, les principes de la politique tarifaire qui allait être élaborée dans le cadre de ce plan devaient concilier le recouvrement total des coûts, d'un côté, et la socialisation de la consommation des services, de l'autre, recombinaison ainsi les deux logiques inhérentes au PLANASA que l'on a vu avant. C'est donc de la politique tarifaire que devait dépendre aussi bien la viabilité économico-financière du système PLANASA (puisque ce sont les recettes tarifaires qui devaient permettre d'assurer à terme le remboursement des prêts du SFS) que la "viabilisation sociale" de ce plan (car le niveau des tarifs devait conditionner l'accès aux services de la part des populations à faible revenu).

Malgré le caractère stratégique de la politique tarifaire du PLANASA, les principes préconisés par ce plan à cet égard ne vont se concrétiser dans une législation

³⁹ D'après COING (1989:101), on s'attendait à ce que les remboursements d'emprunts par les entreprises alimenteraient 20% de nouveaux besoins d'investissements pour la période 1975-1980. Cependant, pour l'ensemble de la période 1968-1984, on ne parvient qu'à 13%!

⁴⁰ Cité par MANSO DE ALMEIDA (1977: 4) et traduit par moi.

tarifaire cohérente qu'en 1978. Jusque-là les compagnies concessionnaires d'assainissement de base des États-fédérés définissaient elles-mêmes leurs politiques tarifaires respectives, alors que les réajustements des tarifs passaient par le crible du Conseil Inter-ministériel des Prix (CIP). Il en résultait une forte différenciation des structures tarifaires non seulement entre les différentes compagnies, mais aussi entre les municipalités dépendant du même concessionnaire ⁴¹. La législation de 1978 va changer profondément ce cadre car, à l'instar de ce qui a été fait pour le secteur électrique, elle centralise la politique tarifaire au niveau fédéral, tout en accordant à la BNH un rôle central dans la (re)formulation et le suivi de cette politique.

Issue de la Loi Fédérale n° 6.528 du 11/05/78, réglementée par le Décret Fédéral n° 82.587 du 06/11/78, la nouvelle politique tarifaire vise avant tout à assurer la viabilité économico-financière du système PLANASA suivant le principe d'auto-financement des services, dont la concrétisation semblait compromise par l'absence d'une politique tarifaire cohérente au sein de ce système⁴². Pour atteindre cet objectif majeur, la législation fédérale institutionnalise une notion économique quelque peu originale par rapport à celle qui prévalait jusque-là dans les services publics: celle de "tarification des services conformément aux coûts en régime d'efficience". Il s'agit de fixer les tarifs à un niveau permettant d'assurer le recouvrement de l'ensemble des coûts, ce qui comprend ici les dépenses d'exploitation, la dépréciation et l'amortissement des immobilisations, plus une "juste rémunération du capital investi", allant jusqu'à 12% par an en valeur corrigée de l'inflation. Cette notion particulière du recouvrement des coûts est traduite par la législation en question dans la formule $RO = DEX + DPA + RI$, dont les termes désignent respectivement:

RO (*receita operational*) = recette globale d'exploitation;

⁴¹ Pour en savoir plus sur ce dernier aspect, consulter FONTENELE (1976). On y trouve un échantillon de la diversité des critères de tarification que la Cie. d'Assainissement de Base de l'État de Sao Paulo (SABESP) a héritée des municipalités lui ayant concédé leurs services d'eau et d'égouts.

⁴² 2 Ainsi, un peu avant la mise en place de cette législation, FONTENELE (1976) remarquait que les tarifs en vigueur dans la plupart des municipalités ayant adhéré au PLANASA étaient fixés à un niveau "inexpressif et "irréaliste". N'assurant généralement même pas le recouvrement des coûts de fonctionnement, les tarifs pratiqués jusque-là reflétaient une sorte de paternalisme politique qui menaçait profondément l'objectif d'auto-financement ou de rentabilisation des services.

DEX (*despesas de exploraçãd*) = dépenses d'exploitation, comprenant l'opération, l'entretien, et l'administration des équipements et des services ;

DPA (*depreciação, provisão para devedores e amortização de despesas*) = provision censée couvrir l'amortissement des installations et des équipements, ainsi que les recettes non perçues des clients insolvable;

RI (*remuneração do investimento reconhecido*) = rémunération de l'investissement reconnu, y compris les immobilisations et le capital de travail.

Autrement dit, le mode de tarification imposée par la législation fédérale aux compagnies concessionnaires faisant partie du PLANASA devait leur permettre non seulement d'assurer le recouvrement de l'ensemble des coûts, mais aussi de dégager une rentabilité destinée à investir dans l'amélioration et l'expansion des services.

Nous devons remarquer, cependant, que la formule ci-dessus ne constitue qu'une approche économique *stricto sensu* du financement des services, c'est-à-dire: la question financière proprement dite ne fait apparemment pas l'objet de la législation, d'où l'absence de référence au paiement d'intérêts et d'autres coûts financiers dans les termes de la formule. En fait, l'approche financière s'y retrouve présente de façon implicite, tel que nous l'indique FONTENELE (1976).

Ce cadre supérieur de la S ABESP, dont l'article cité semble avoir partiellement inspiré la législation tarifaire de 1978, analyse la formation des coûts dans les services d'assainissement de base en faisant une distinction entre les deux approches évoquées ci-dessus. Son approche économique de la question aboutissant à une formule à peu près semblable à celle qui serait fixée par la législation mentionnée, il est inutile de l'analyser ici. En revanche, il est intéressant de rappeler son approche financière qui, selon lui, représente celle adoptée par la BNH lorsque la banque analyse la viabilité économique-financière des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés.

Selon FONTENELE (1976), l'approche financière de la BNH considère que les recettes tarifaires de chaque entreprise doivent être suffisantes pour couvrir au moins les coûts ou les dépenses représentant des décaissements effectifs. Au contraire de l'équation dérivant de l'approche économique, la formule tarifaire correspondant à

l'optique financière ne prend donc en compte ni l'amortissement des installations, ni la "rémunération du patrimoine" (ou de l'investissement), mais seulement les dépenses d'exploitation plus le "service de la dette" (terme absent de la première équation)⁴³. Le présupposé qui se trouve derrière l'approche financière des coûts des services est que les dépenses de renouvellement des équipements et celles concernant les nouveaux investissements devront être financées par le système financier du PLANASA suivant le schéma BNH-FAE. D'après l'auteur, cette approche s'avère tout à fait compatible avec l'approche économique, dès lors qu'il y a équivalence entre le taux de rémunération du patrimoine et les besoins financiers correspondant aux frais de renouvellement des équipements et au service de la dette.

Partant de cette conclusion, FONTENELE (1976) traduit les conditions générales de la viabilité économique-financière du PLANASA dans l'équation suivante:

$$TM \leq \frac{DOM + SD}{VF} \Rightarrow RO > DOM + SD, \text{ dont les termes signifient:}$$

TM (*tarifa média*) = tarif moyen des services dans les entreprises concessionnaires des États-fédérés;

DOM (*despesas de operação e manutenção*) = dépenses d'exploitation, d'administration et d'entretien des services ;

SD (*serviço da dívida*) = service de la dette liée au financement des investissements;

VF (*volume faturado*) = volume facturé (eau potable/égouts) à la fin d'une période tarifaire donnée;

RO (*receita operational*) = recette globale d'exploitation.

Revenant aux principes généraux de la législation tarifaire de 1978, il faut dire qu'elle présente aussi un prétendu volet social, qui consiste à faciliter l'accès de la population à faible revenu aux services d'assainissement de base. Deux mesures ont été formulées dans ce but: d'un côté, la mise en place d'un système de tarification

⁴³ FONTENELE (1976:60) traduit l'approche financière par la formule $ROR = DOM + SD$, dont les termes représentent respectivement:

ROR (*Receita operational requerida*) = recette d'exploitation requise;

DOM (*Despesas de operação e manutenção*) = dépenses d'exploitation, d'administration et d'entretien;

SD (*serviço da dívida*) = service de la dette.

progressif, différenciant les tarifs par catégories d'usage et par tranches de consommation au mètre cube d'eau successivement croissant ⁴⁴; de l'autre, le plafonnement du tarif de la première tranche de consommation à un niveau présumé compatible avec la capacité de paiement des populations à faible revenu. Le dispositif tarifaire dans son ensemble est censé favoriser la consommation résidentielle et subventionner les petits consommateurs.

La première de ces "mesures sociales" distingue quatre catégories d'usage ou d'usagers de l'eau pour lesquelles sont fixés des critères de stratification et de progressivité tarifaire différents: les catégories "résidentielle", "commerciale", "industrielle" et "publique". Concernant les entités gouvernementales, cette dernière a été assimilée *de facto* à la catégorie commerciale, qui regroupe non seulement les commerces proprement dits, mais aussi l'ensemble des services non industriels. Donc, nous pouvons dire, en simplifiant, que le dispositif tarifaire mis en place en 1978 pour l'ensemble du PLANASA ne distingue effectivement que trois catégories d'usagers des services d'eau et d'égouts, pour lesquelles le prix du mètre cube d'eau est fixé de manière croissante selon le rapport suivant : $\text{prix m}^3 \text{ résidentiel} < \text{prix m}^3 \text{ commercial} < \text{prix m}^3 \text{ industriel}$.

Au-delà de ce rapport, la législation prévoit une modulation des tarifs par tranches de consommation différenciant l'usage résidentiel des autres catégories.

Pour la catégorie résidentielle, la législation de 1978 détermine une stratification tarifaire entre "diverses tranches de consommation", sans en préciser le nombre. Il est établi cependant que le prix du mètre cube d'eau de la première tranche, correspondant à un forfait de consommation entre 10 et 15m³ par mois, soit inférieur au tarif mensuel moyen de l'entreprise. Il s'agit ici de l'une des dispositions de la loi visant à assurer le subventionnement de la consommation jugée socialement indispensable.⁴⁵

44 La tarification progressive est fondée sur l'hypothèse d'une corrélation positive entre le revenu et la consommation d'eau, laquelle a déjà été testée et confirmée par de nombreuses études sur des terrains différents: voir, par ex., DANTAS (1983) pour la Région Métropolitaine de Sao Paulo. Ceci n'empêche que ce principe ne provoque des distorsions dans certains contextes socio-urbains (v. Infra).

45 Ce forfait de consommation d'eau est fixé en fonction de deux principes: l'un d'ordre économique et l'autre d'ordre "socio-sanitaire". Le principe économique est celui d'assurer le recouvrement d'une partie des coûts fixes qui ne sont pas liés à la consommation individuelle, notamment les coûts de branchement. Le principe socio-sanitaire est celui de rendre accessible à tous les groupes sociaux un niveau de

Pour les catégories commerciale et industrielle, en revanche, ne sont fixées que deux tranches tarifaires: l'une pour la consommation minimale (égale au forfait mentionné avant), et l'autre pour la consommation excédentaire. A défaut d'une véritable stratification tarifaire, la législation détermine que le tarif minimum pour chacune de ces catégories doit être supérieur au tarif moyen de la compagnie. Cette dernière disposition vient donc assurer le subventionnement croisé de la consommation résidentielle de base.

Nous pourrions encore parler d'une deuxième "mesure sociale" contenue dans la législation tarifaire du PLANASA: celle déterminant que le tarif résidentiel de la première tranche de consommation (la facture minimale) soit plafonné à 50% ou à 35% de la valeur d'une unité de l'ORTN⁴⁶, selon qu'il s'agisse respectivement d'un domicile branché aux réseaux d'eau potable et de collecte d'égouts ou, au contraire, branché seulement au service d'eau. En fait, le plafonnement du tarif correspondant au forfait de consommation d'eau existait déjà avant cette législation, puisque une norme de la BNH déterminait que les tarifs correspondant à une consommation jusqu'à 15m³ par mois ne devaient pas dépasser les 3% de la valeur du salaire minimum régional (FONTENELE, 1976:60). La législation tarifaire de 1978 ne fait donc que remplacer le salaire minimum par l'ORTN en tant que formule d'indexation du plafonnement du tarif minimum, alors même que le premier présente un contenu social qui se trouve absent du dernier.

Outre les principes généraux concernant les aspects économiques et sociaux de la politique tarifaire que nous venons de voir, la législation fédérale a fixé aussi quelques principes et mesures complémentaires visant à assurer l'efficacité de cette politique. Voyons-les maintenant

consommation d'eau compatible avec les "besoins humains" fondamentaux (alimentation, hygiène personnelle et propreté du logement), en détournant les usagers de toute économie en dessous de ce seuil, socialement et historiquement défini.. Autrement dit, le dispositif tarifaire du PLANASA traduit une vision courante de l'eau potable comme un *merit good* ou service "tutelaire" (cf. ROTH, 1987).

4° L'ORTN (*Obrigaçào Reajustável do Tesouro Nacional*) est une formule économique d'indexation des prix créée par le gouvernement fédéral en octobre 1964 pour corriger la dette publique du trésor national de l'inflation. Il devient postérieurement une sorte de mécanisme général d'indexation de l'économie. Avec le blocage des prix et des tarifs déterminé par le Plan Cruzado en mars 1986, sa valeur a été provisoirement figée et sa dénomination changée en OTN; puis, en février 1989, il a été remplacé par une nouvelle formule, le BTN (*Bonus do Tesouro Nacional*).

Tout d'abord, nous devons rappeler que la détermination de la politique tarifaire du PLANASA d'assurer le recouvrement complet des coûts des services (y compris la rémunération des investissements) allait se heurter à une autre politique fédérale: celle de contrôle des prix et des tarifs visant à endiguer l'inflation. En fait, comme l'ont reconnu les responsables de la formulation de la législation tarifaire de 1978, les tarifs des services d'eau et d'égouts étaient alors situés à un niveau tellement inférieur aux coûts qu'il faudrait obtenir des augmentations tarifaires réelles significatives pour parvenir à l'objectif d'auto-financement du secteur. Or, la politique générale du Conseil inter-ministériel des prix (CIP) à l'époque allait dans le sens inverse puisque, normalement, il fixait les réajustements des tarifs des services publics sous contrôle fédéral à des niveaux inférieurs à l'expectative inflationnaire de l'économie.

Malgré la dernière considération, la priorité politique accordée à l'assainissement de base et le prestige acquis par la BNH ont néanmoins réussi à obtenir un traitement spécial pour les services intégrés au PLANASA. Ainsi, les dispositions transitoires du Décret Fédéral n° 82.587 autorisent les compagnies d'eau et d'égouts des États-fédérés à augmenter progressivement leurs tarifs en termes réels jusqu'à atteindre en 1983 la "condition minimale de viabilité économique-financière", à savoir: que la rémunération de l'investissement reconnu soit suffisante pour assurer le payement du service de la dette. Mais les augmentations tarifaires doivent être soumises à un contrôle stricte de la part de la BNH. En tant que gestionnaire de la politique tarifaire du PLANASA, la BNH assume, entre autres, le rôle d'analyser les propositions de réajustement des tarifs émanant des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, et de les négocier auprès du CIP ou de la SEAP⁴⁷. Il faut dire que la BNH va jouer activement ce rôle dans un cadre normatif plus large.

En ce qui concerne le dispositif tarifaire, la BNH fixe deux normes importantes complémentaires à la législation fédérale: d'une part, elle détermine qu'il y ait une structure tarifaire unifiée pour l'ensemble des municipalités dépendant d'une même compagnie et, d'autre part, que les tarifs du service d'eau soient équivalents à ceux

⁴⁷ La SEAP (*Secretaria de Abastecimento e Preços*) est le Secrétariat d'État qui remplacera postérieurement le CIP comme organisme fédéral responsable pour le contrôle des prix et des tarifs.

concernant le service des égouts. La première mesure permet le transfert de recettes tarifaires entre les villes ou les régions de chaque État-fédéré, en bénéficiant à celles où les coûts sont les plus élevés, et assurant la viabilisation des systèmes économiquement ou socialement peu viables, alors que la deuxième facilite la gestion de la comptabilité et de la facturation pour les entreprises.

Quant aux réajustements tarifaires, la banque détermine que le relèvement des tarifs doit s'accompagner de mesures visant à réduire les coûts d'exploitation et à augmenter la productivité des entreprises du PLANASA. Une des principales mesures allant dans ce sens est la résolution n° 29 de la Direction d'assainissement de la BNH (COSAN), qui décide de créer le PRODIS AN en 1979. Il s'agit d'un programme pour le développement institutionnel des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés ayant pour but l'accroissement de leur efficience technico-économique, lequel finance des plans et des activités de formation telles que le contrôle de fuites d'eau, le développement du comptage ou de la facturation. À l'effort de relèvement de la productivité cristallisé dans le PRODISAN, s'ajoutent des mesures contre "l'improductivité" contenues dans l'arrêté du Ministère de l'Intérieur GM-142 du 07/10/80, et encore, certaines circulaires de la BNH fixant des normes pour optimiser les investissements des entreprises.⁴⁸

Ayant vu les principes fondamentaux et complémentaires de la politique tarifaire du PLANASA, nous devons maintenant examiner son fonctionnement réel. Ceci implique analyser le comportement effectif des deux aspects principaux de sa mise en œuvre: le recouvrement des coûts, et la redistribution de revenus. Commençons par le premier aspect.

Nonobstant le manque de données précises concernant le rapport entre les coûts des services et les recettes tarifaires au sein du PLANASA, nous pouvons affirmer que l'évolution des dernières n'a pas accompagné l'augmentation des premiers, notamment

48 visant à éviter que des "dépenses injustifiées" soit reportées sur l'usager, l'arrêté GM-142 établit que "dans la détermination des tarifs d'assainissement de base, ne seront pas incluses...les dépenses en personnel dont la valeur dépasse le niveau déterminé par la Banque Nationale de l'Habitation" (cité par INUI, 1980:68 - traduit par moi). Quant à l'orientation visant à optimiser les investissements effectués au sein du système PLANASA, elle figure dans les circulaires COSAN 01/81 et 02/81, qui préconisent le choix d'alternatives d'investissements pouvant générer de bénéfices dans des délais les plus courts (idem).

l'accroissement des frais financiers du système. Comme nous l'avons déjà vu, le décalage entre les tarifs et les coûts avant 1978 était tel que la législation tarifaire mise en place cette année prévoyait des augmentations tarifaires réelles devant permettre aux compagnies d'assainissement de base des États-fédérés d'atteindre la condition minimale de viabilité à l'horizon 1983. Or, à partir de 1980, les plans successifs de lutte contre l'inflation ont systématiquement manipulé les indices de la correction monétaire, de sorte que le traitement privilégié conféré à ces entreprises dans le cadre du secteur public fédéral (réajustements tarifaires en dessus de l'indice officiel de l'inflation) n'a vraisemblablement pas assuré le rattrapage des coûts par les tarifs ⁴⁹. Ceci semble d'autant plus vrai que les entreprises se sont montrées trop gourmandes vis-à-vis des crédits du SFS, en arrivant à un niveau d'endettement très supérieur à leur capacité de paiement: déjà en 1980, le service de la dette et les dépenses d'exploitation de 18 des 23 entreprises étatiques intégrées au PLANASA dépassaient nettement leurs recettes d'exploitation (v. chiffres présentés par CAMPELO DE MELO, 1989: 97). D'ailleurs, la plupart d'entre elles sont restées dans une situation d'insolvabilité jusqu'à la fin de cette décennie, la surmontant seulement à la mi 1990 à travers une renégociation de leurs dettes avec le tout jeune Secrétariat National de l'Assainissement.

Pour ce qui concerne la redistribution de revenus entre les usagers des services par le biais de la tarification progressive, nous avons déjà vu que ce principe se fonde sur l'hypothèse d'une corrélation positive entre le revenu et la consommation d'eau des ménages. Or, cette hypothèse s'avérant généralement valable sur des terrains très divers (différentes villes, différents pays), elle n'est pas pour autant "universelle". Ainsi, la tarification progressive peut provoquer des effets pervers dans certaines situations sociales qui induisent une consommation élevée non associée directement aux niveaux de revenu des ménages: c'est le cas des familles simultanément pauvres et nombreuses, ou encore, celui où plusieurs familles défavorisées partagent le même branchement (tous les deux assez répandues au Brésil). Comme nous allons le voir lors de nos études de cas, les services d'assainissement de base du pays, quel que soit leur mode de

⁴⁹ C'est ce qui affirment, par exemple, BASTOS DE SOUZA (1990:280) et FISZON (1990).

gestion, essaient de contourner ces effets pervers de la tarification progressive (celle-ci étant à peu près omniprésente) par d'autres formes de "tarification sociale".

Cependant, au-delà du manque d'adéquation du principe de la tarification progressive à certaines situations socio-urbaines qui sont loin d'être marginales dans les pays du tiers monde, il faut aborder les problèmes spécifiques touchant la mise en oeuvre de ce principe par rapport à sa propre finalité: la redistribution de revenus entre les usagers des services. Or, la définition de variables telles que le nombre de tranches de consommation, les facteurs de différenciation entre elles, et l'extension de la tranche inférieure correspondant au forfait de consommation conditionne fortement la réussite de cet objectif, de sorte qu'un mauvais choix de chacun de ces paramètres peut conduire à des distorsions plus ou moins graves. Donc, c'est aussi à ce niveau là que l'on devrait analyser les pratiques tarifaires du PLANASA.

Il faut dire, tout d'abord, qu'il s'agit là d'un aspect peu étudié dans la recherche universitaire concernant le PLANASA, qui se focalise plutôt sur une évaluation globale de ce plan en tant que politique publique relevant de l'État fédéral. Heureusement nous pouvons trouver quelques rares études sur les pratiques de tarification des entreprises du système PLANASA, en puisant dans la recherche de souche technique. Les analyses systématiques du dispositif tarifaire se montrent rares là-aussi, car l'empirisme et le calcul pragmatique l'emportent le plus souvent. Nous pouvons toutefois repérer les principaux problèmes relevés à cet égard par quelques études, laissant l'approfondissement de ce sujet pour l'analyse des études de cas que nous menons dans la troisième partie de la thèse.

Il nous semble que la recherche technique disponible sur les pratiques tarifaires des entreprises associées au PLANASA met en évidence deux distorsions principales qui s'avèrent très courantes: premièrement, la progressivité des tarifs reste trop faible par rapport aux fortes disparités qui caractérisent la distribution des revenus autant que la consommation d'eau dans la société brésilienne; deuxièmement, le prix unitaire de l'eau se révèle souvent dégressif pour les domiciles dont la consommation effective reste inférieure à la consommation forfaitaire correspondant à la facture minimale.

En ce qui concerne le premier point, nous rappelons tout d'abord quelques résultats d'une recherche commandée par la Compagnie d'Assainissement de base de l'État de São Paulo (SABESP) à la FIPE en 1981.⁵⁰ Il était question de "tester" l'hypothèse de la corrélation entre la consommation d'eau et le revenu des ménages, en estimant l'élasticité de la première variable par rapport à la seconde sur un échantillon final de plus de 250 domiciles desservis par la compagnie dans la municipalité de São Paulo. La recherche ayant abouti à des résultats qui démontrent une importante corrélation entre ces deux variables, elle a permis à l'entreprise de redéfinir les paramètres de son dispositif tarifaire visant à le rendre "socialement plus juste".⁵¹ En effet, l'analyse croisée de la courbe de concentration de la distribution de revenus des ménages desservies par la SABESP et de celle concernant la distribution de la recette tarifaire de l'entreprise a montré que la seconde courbe s'avérait trop calée sur la première, compromettant ainsi l'objectif affiché de redistribution de revenus. Le réaménagement du dispositif tarifaire de la compagnie (redéfinition des tranches de consommation et des facteurs de différenciation entre elles) a permis de corriger cette déformation, en rendant de la courbe de distribution des recettes tarifaires plus concentrée que la courbe de distribution du revenu des ménages (DANTAS, 1983: 62). Des études du même genre menées à Rio de Janeiro ont également conduit à une redéfinition de la structure tarifaire de la compagnie d'eau et d'égouts de cet état, la CEDAE, dans le même but d'améliorer la redistribution de revenu au sein des services.

Malgré les résultats positifs à cet égard auxquels sont parvenus les restructurations tarifaires qu'ont connues les compagnies d'assainissement de base de certains États-fédérés à la suite d'études de terrain commanditées à leur propre initiative, nous pouvons dire que leur impact n'a pas éliminé les distorsions les plus importantes par rapport au but redistributif de la tarification progressive. Si les changements du dispositif tarifaire qui en ont résulté s'avèrent ainsi limités, c'est à cause

⁵⁰ Il s'agit de la Fondation de l'Institut de Recherches Économiques de l'Université de São Paulo, institution autonome de recherche économique appliquée très réputée et active dans le pays.

⁵¹ Les résultats obtenus indiquent une corrélation de 73% entre les deux variables et un taux d'élasticité de la consommation par rapport au revenu correspondant à 0,2 (DANTAS, 1983: 61). Autrement dit, pour un accroissement d'un point dans les revenus, on estime un accroissement correspondant de la consommation de 0,2 en moyenne.

des handicaps de la méthodologie employée dans ces études. En effet, elles présentent un double défaut fondamental: d'une part, leur approche reste trop globalisante, en privilégiant l'analyse des courbes de distribution des variables-clés (revenu, consommation effective des ménages vs. participation dans les recettes tarifaires), trop appuyées sur l'observation des valeurs moyennes, au détriment d'une analyse croisée plus fine du comportement de ces variables à l'intérieur de chaque classe examinée (y compris, bien évidemment, les tranches de consommation du dispositif tarifaire); d'autre part, il manque une analyse de "l'élasticité de la demande" par rapport aux prix de l'eau, laquelle devrait compléter la seule analyse de l'élasticité de la consommation vis-à-vis des revenus. Ce handicap méthodologique dissimule les problèmes de redistribution inverse engendrés par les distorsions du système de tarification des entreprises qui ont été analysées par ANDRADE (1984).

En étudiant la question de la "progressivité réelle" du prix de l'eau au sein du système PLANASA, cet auteur se sert d'une méthodologie bien appropriée pour analyser le dispositif tarifaire de deux compagnies qui en font partie: celle de l'Etat du Paraná, la SANEPAR, et celle de l'État de Rio de Janeiro, la CEDAE. Sans entreprendre une étude classique et globalisante de l'élasticité de la demande par rapport au prix de l'eau, ANDRADE fait une analyse croisée des trois variables fondamentales concernant leur respectif univers, ce qui lui permet d'en arriver à des résultats fort intéressants. Ces trois variables sont, d'une part, le revenu et la "consommation effective" des ménages et, d'autre part, le "prix effectif du mètre cube d'eau qui résulte du rapport entre la seconde et l'application du système de tarifs propres à chaque compagnie. Voyons ses principales conclusions.

Premièrement, l'auteur revient à la question de la faible progressivité du prix de l'eau par rapport aux énormes disparités de revenu observées entre les usagers. En examinant le comportement spécifique de trois variables mentionnées ci-dessus dans les extrêmes de l'échelle de distribution de revenu des ménages abonnés à chaque compagnie (d'un côté, ceux dont le revenu est égal ou inférieur à un salaire minimum et, de l'autre, ceux dont le revenu est égal ou supérieur à trente salaires minimums),

l'auteur constate une augmentation correspondant à 28 ou 50% dans le "prix effectif du mètre cube d'eau (selon qu'il s'agisse, respectivement, de la CEDAE ou de la SANEPAR), contre une augmentation de la consommation de l'ordre de 180% (p. 12)!

Deuxièmement, il arrive à constater des distorsions dans le système tarifaire des deux compagnies qui rendent le prix unitaire de l'eau dégressif pour les petits consommateurs. En observant une augmentation dans la "consommation effective" proportionnelle au niveau de revenu des ménages à l'intérieur même de la tranche de consommation correspondant à la facture minimale, ANDRADE (1984) constate que le "prix effectif payé au mètre cube par les petits consommateurs de moindre revenu s'avère plus élevé en valeur absolue que celui payé par les plus grands consommateurs de cette tranche. En concluant que cette distorsion est due à une surestimation de la consommation forfaitaire par rapport à la consommation effective des ménages de moindre revenu, l'auteur suggère une révision à la baisse du forfait de consommation, avec une sous-division de la tranche correspondante⁵².

Nous pouvons donc conclure que, tout comme la politique d'investissement du PLANASA, le fonctionnement réel de la politique tarifaire préconisée dans le cadre de ce plan n'a tout à fait été une traduction pratique de ses buts principaux: ni le recouvrement des coûts, ni la redistribution de revenus n'ont été entièrement assurés par les pratiques tarifaires de compagnies étatiques faisant partie du système.

2.2.3 - La "politisation" du Plan

Comme nous l'avons déjà vu (section 2.1), la centralisation de la gestion de l'assainissement de base entreprise par le PLANASA était envisagée par les techniciens de la BNH comme un moyen de rationalisation administrative et financière du secteur. Il s'agissait de "dépolitiser" sa gestion, qui se trouverait en proie des ambitions des élus

⁵² A remarquer que ce problème avait déjà été constaté avant dans la CEDAE, dont le dispositif tarifaire a connu une restructuration qui a revu à la baisse la consommation forfaitaire, la faisant passer de 15 à 10m³/mois. Toutefois, cette révision n'a pas permis d'éliminer le problème, car la redistribution inverse identifiée par ANDRADE (1984) dans son étude s'applique aussi bien à l'ancienne qu'à la nouvelle structure tarifaire de la compagnie de Rio.

locaux, dont le populisme et les intérêts électoraux étaient responsables par la pratique de tarifs "paternalistes" (ne permettant pas d'assurer le recouvrement des coûts des services), par l'allocation clientéliste des ressources, ou encore, par la préservation des avantages corporatistes des fonctionnaires du secteur (qui gonflaient les coûts du travail par de nombreuses formes de "salaire indirect").⁵³ Ainsi, la structure organisationnelle conçue pour le système PLANASA, concentrant les pouvoirs normatif et régulateur du secteur dans les mains de la BNH et dissociant l'opérateur et les organismes de financement au niveau de chaque État-fédéré, était censée éviter une politisation analogue de la gestion étatique. Aurait-elle permis de réussir cet objectif? Les évidences pointent vers une réponse plutôt négative.

Nous rappelons, tout d'abord, que les distinctions proposées par le PLANASA au niveau de chaque État-fédéré entre, d'une part, 1' "agent financier" du SFS et 1' "organe de gestion du FAE" et, d'autre part, entre 1' "agent promoteur" des programmes d'investissement (PEAG et PECON) et la "compagnie concessionnaire" des services, sont restées des distinctions uniquement formelles. Dans la pratique, aucun État-fédéré du pays n'a jamais eu un organisme de gestion du FAE indépendant de son agent financier auprès du SFS. Il en est de même pour la deuxième distinction: aucun des États-fédérés n'a pu maintenir un organisme autonome de planification sectorielle indépendant de l'entreprise concessionnaire des services. N'oublions pas que le PLANASA a été une politique centralisatrice d'initiative fédérale, qui a été imposée aux États-fédérés pendant le régime autoritaire, durant lequel leur autonomie politique et financière étaient extrêmement limitée. Ainsi, les gouvernements des États-fédérés n'ont jamais disposé d'une véritable instance régulatrice à l'égard de leur entreprise d'assainissement de base, dont la subordination à un secrétariat spécifique de leur administration n' a jamais dépassé le plan formel (nous y reviendrons à la seconde partie du prochain chapitre). Donc, pendant la durée du PLANASA, ces entreprises sont restées pratiquement libérées de tout contrôle social et politique légitime au niveau des

" Nous résumons ici les critiques que la BNH a adressées à la gestion municipale des services d'assainissement de base dans la période qui précède l'implantation du PLANASA, à partir des citations de FISZON (1990:42-43).

Etats-fédérés, alors qu'elles étaient fortement subordonnées au pouvoir normatif de la BNH, qui en exigeait des garanties de rentabilité ainsi que l'application de principes et de procédures diverses concernant la gestion financière et l'organisation administrative des services.

Cependant, il faut relativiser la centralisation et la verticalisation du PLANAS A, de même que l'étouffement des États-fédérés. Car ceux-ci disposaient d'une certaine "marge de manœuvre" pour intervenir politiquement dans la gestion du secteur à travers le pouvoir des gouverneurs. Ceux-ci ont toujours été les responsables pour la nomination des principaux postes de la direction générale de la compagnie d'assainissement de base de leur État. Cette marge de manœuvre laissée aux gouverneurs et leurs préposés était plus ou moins limitée selon l'aspect de la gestion considéré. Si elle a toujours été très restreinte dans le domaine de la politique tarifaire, elle l'a été beaucoup moins par rapport à la planification des investissements. La structure de planification du PLANASA s'est avérée beaucoup moins verticalisée que prévue, les programmes d'investissements des États-fédérés en eau (PEAG) et en égouts (PECON) n'ont jamais suivi un plan systématiquement contrôlé par la BNH, étant plutôt négociés au coup par coup. Cette marge de manœuvre laissée aux gouverneurs pour décider la programmation des investissements a permis de réintroduire une "régulation politicienne" au sein du secteur, avec des pratiques clientélistes dans l'allocation des ressources, notamment à Rio de Janeiro. Ces pratiques ont été vraisemblablement favorisées par l'absence de contrôle socio-politique légitime sur le secteur au niveau des États-fédérés, mais elles n'ont pas pour autant disparu avec la redémocratisation du pays, puisque celle-ci ne s'est pas accompagnée d'une véritable démocratisation du secteur. ^

Rappelons, avec COING (1989:99) que la centralisation des ressources financières au niveau fédéral a également favorisé la constitution d'un "lobby liant étroitement firmes de consultants et bureaucraties fédérales en un système de médiations pour l'accès aux financements" destinés au secteur. Cette évolution aurait

54 Pour en savoir plus sur les pratiques clientélistes dans l'allocation des investissements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement à Rio de Janeiro, consulter la thèse de BRITTO (1995).

modifié la logique initiale de rationalisation des choix budgétaires, puisqu'elle a favorisé la formation d'"anneaux bureaucratiques" représentant les intérêts de grandes entreprises du BTP au sein de l'administration fédérale, de même que le développement de cabinets spécialisés dans la "facilitation" des démarches des États-fédérés moyennant le prélèvement de commissions. Bref, la centralisation de la gestion de l'assainissement de base entreprise par le PLANASA aurait plutôt favorisé les schémas de corruption au sein du secteur liant étroitement des éléments de la classe politique fidèle au régime militaire, de la bureaucratie fédérale et du capital privé associé. Nous pouvons dire qu'elle a également favorisé le développement de nouvelles formes de corporatisme parmi les travailleurs et les cadres appartenant aux entreprises des États-fédérés, comme nous allons le voir dans la seconde partie du prochain chapitre.

Par ailleurs, il faut reconnaître que la politique ne s'est pas introduite dans la gestion du PLANASA uniquement par le biais des pratiques clientélistes des gouverneurs d'Etat, ou encore, par la corruption et/ou le trafic d'influences liés aux "anneaux bureaucratiques", mais aussi par une appropriation directe de la part du gouvernement fédéral. Ainsi, CAMPELO DE MELO (1989) observe que, face à une situation de crise légitimité, le gouvernement du président Geisel a décidé de donner une orientation plus sociale et redistributive à la politique fédérale d'assainissement de base en 1975, redéfinissant le PLANASA au sein d'un Conseil de Développement Social, directement subordonné à la Présidence de la République. Cette nouvelle orientation du plan (que certains auteurs appellent le "Nouveau PLANASA") incluait une réduction des taux d'intérêt du SFS, une plus grande acceptation de nouvelles applications à fonds perdu, ainsi qu'un plus grand effort d'investissement dans le domaine des égouts (FISZON,1990).

2.3 - La crise du PLANASA: autopsie d'un mort vivant

" Le PLANASA n'existe plus. Il ne reste qu'une partie de la culture du PLANASA , sans l'ampleur institutionnelle d'autrefois..." ⁵⁵

A. L. PEREIRA

D'un point de vue institutionnel, nous pouvons dire que la mort du PLANASA a été décrétée à la fin 1986, avec la dissolution de la BNH. Cela a été le coup de grâce du système, dont la crise fatale a été déclenchée par la récession du début des années 80. Cependant, nous ne pouvons pas dire pour autant que cette politique aient été tout à fait enterrée, tellement son agonie a été prolongée et son héritage reste vivant dans la structure de financement et aussi dans l'organisation générale du secteur. Il nous faut donc examiner ici, non seulement les manifestations et les causes de la crise qui liquide le PLANASA, mais aussi l'héritage qu'il laisse après son trépas. Commençons par la crise financière du système.

Les signes de la crise se manifestent principalement par la chute vertigineuse des investissements qui a eu lieu à partir de 1981. Depuis le lancement du PLANASA dix ans avant, jusqu'à cette année-là, les investissements ont augmenté régulièrement en termes réels: leur accroissement annuel moyen a atteint un taux de 25,4% pendant cette période. En revanche, entre 1982 et 1984, les investissements se réduisent nettement jusqu'au niveau de 1974, avec un taux moyen de décroissement annuel de 26,5%. ⁵⁶ Quelles ont été les causes de ce déclin abrupt dans le niveau des investissements du PLANASA?

Nous pouvons dire que, malgré certaines nuances et quelques variations entre les auteurs et les textes, la littérature ne propose que deux hypothèses fondamentales pour l'expliquer. Voyons-les.

⁵⁵ Affirmation du président de l'Association nationale des entreprises d'assainissement de base des États-fédérés (AESBE), lors d'un entretien concédé à l'auteur en janvier 1991.

⁵⁶ D'après A. G. BIER (1988), cité par MELAMED & NAJAR (1990). Entre 1971 et 1981, les investissements du PLANASA avaient également augmenté en termes relatifs: d'après les données fournies par CAMPELO DE MELLO (1989), leur participation en tant que pourcentage du PIB a été multiplié par neuf pendant cette période, passant de 0,06 à 0,54.

L'hypothèse la plus courante attribue l'effondrement financier du système PLANAS A principalement à la récession économique qui a touché le pays entre 1981 et 1983, dont les effets se sont prolongés sur l'ensemble de la décennie. Il nous semble que CAMPELO DE MELO (1989), BASTOS DE SOUZA (1990) et FIZSON (1990) par exemple, partagent cette hypothèse.

En fait, la récession a provoqué une baisse radicale dans les recettes du FGTS en raison de l'accroissement du chômage, faisant réduire la base de contribution et augmenter fortement les retraits du fonds, dont les recettes annuelles nettes (les dépôts moins les retraits) perçues en 1983 et 1984 tombent au niveau de dix ans avant.⁵⁷ L'accélération de l'inflation, suivie des politiques orthodoxes de compression des salaires et d'austérité monétaire imposées par le FMI, accentue les effets de la récession. Il s'ensuit une vague généralisée d'insolvabilité qui touche de plein fouet non seulement les compagnies d'assainissement de base du PLANASA (les débiteurs ultimes du SFS) et les usagers des services du secteur, mais aussi les débiteurs du système financier de l'habitation (SFH). Les taux de remboursement des prêts des deux systèmes coordonnés par la BNH déclinent fortement eux aussi, de sorte que les ressources financières de la banque diminuent radicalement durant cette période: en 1984, elles représentent à peine 48% du montant que la BNH disposait en 1978 (CAMPELO DE MELO, 1989:93). Enfin, il faut ajouter que la réduction des recettes fiscales des États-fédérés augmente leurs difficultés pour assurer leur contrepartie dans les financements du SFS, les obligeant à faire de plus en plus appel à la ligne de crédit ouverte par la BNH pour financer les FAE eux mêmes (le FINEST). Les effets négatifs cumulés de la crise économique semblent conduire inévitablement à l'effondrement financier du SFS et de la BNH elle-même.

La seconde hypothèse relativise les impacts directs et indirects de la récession sur la crise du PLANASA, mettant l'accent plutôt sur les déséquilibres internes du système qu'elle aurait catalysés. C'est l'hypothèse de COING (1989) et, plus

⁵⁷ Selon des données fournies par la Caisse d'Épargne Fédérale (CEF) citées par MELAMED & NAJAR (1990) au tableau 4, p. 72.

explicitement, celle de MELAMED & NAJAR (1990). Examinons les arguments de ces derniers.

D'après MELAMED & NAJAR, l'impact de la crise économique sur le PLANAS A n'a pas été aussi violent que ce qui est normalement admis: la forte augmentation des retraits du FGTS à partir de 1981 aurait été partiellement compensée par le maintien du volume de ressources du fonds à un niveau significativement élevé par rapport à celui de la décennie précédente, alors que l'impact de la crise sur les recettes fiscales des États-fédérés (qui devaient constituer la base financière des FAE) aurait été vraisemblablement surestimé dans la littérature. Selon eux, les causes fondamentales de l'effondrement financier du PLANASA devraient être cherchées plutôt du côté du fort niveau d'endettement des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, lui même associé au profil des ouvrages réalisés (MELAMED & NAJAR, 1990:73-74).⁵⁸ En effet, déjà en 1980, les compagnies d'assainissement de 18 États-fédérés (sur un total de 23 entreprises) s'avéraient déficitaires, puisque leurs dépenses de fonctionnement sommées aux frais du service de la dette dépassaient largement leurs recettes opérationnelles (CAMPELLO DE MELO, 1989:93). D'autres auteurs ont également suggéré une relation directe entre le niveau d'endettement des entreprises et le profil des investissements qu'elles auraient privilégiés: des projets de haute technologie et des travaux de grande envergure qui favorisent les intérêts du capital privé associé, mais qui s'avèrent largement excluants par rapport aux quartiers et aux populations les plus défavorisées (à cause de leurs coûts et des caractéristiques socio-spatiales de l'habitat sous-intégré).⁵⁹

⁵⁸En fait, les travaux "pharaoniques" du SANEGRAN (le programme d'assainissement et de contrôle de la pollution des eaux de la RMSP que nous allons examiner au chapitre VII), comme celui du barrage de Pedra do Cávalo (construit dans l'État de Bahia pour l'approvisionnement en eau des villes de Salvador et de Feira de Santana), sont souvent cités comme étant des exemples très parlants d'un fabuleux gaspillage de ressources financières dans des investissements excessivement chers et largement improductifs. Ces deux grands projets, ont certainement eu un poids significatif dans l'augmentation du niveau d'endettement des compagnies responsables pour leur maîtrise d'ouvrage (la SABESP et l'EMBASA, respectivement).

⁵⁹ Nous retrouvons cette critique chez ALBUQUERQUE (1989), CAMPELLO DE MELO (1989) et FIZON (1990). Cependant, aucun de ces auteurs ne suggère, comme le font MELAMED & NAJAR (1990), que l'"inefficience" de la gestion économique-financière des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés a été le principal facteur de déséquilibre du système, ce qui l'aurait rendu fatalement vulnérable à la crise économique.

En fait, nous pouvons conclure qu'il y a une certaine complémentarité entre les deux hypothèses que nous venons d'examiner à propos des causes de la crise du système PLANASA. L'impact de la récession prolongée ne peut pas être sous-estimé, car elle a atteint la base même du SFS. Etant conçu et organisé suivant le principe d'auto-financement par voie tarifaire, celui-ci devait s'appuyer sur la croissance du secteur salarié et de la solvabilité des usagers des services. Cette croissance a été remise en cause par la récession. Cependant, celle-ci n'a été qu'un puissant catalyseur de nombreuses contradictions internes du système: le surdimensionnement des projets sous l'emprise d'intérêts privés peu contrôlés; la rigidité et la standardisation des choix techniques et des niveaux de service (peu appropriés aux populations à faible revenu); le désajustement chronique des tarifs par rapport à l'inflation, qui résulte du contrôle centralisé des réajustements; enfin, le manque de contrôle social sur les décisions concernant la politique d'investissement et la politique tarifaire des compagnies d'assainissement de base, dont elles ne sont aucunement obligées de rendre compte à la société civile, aux élus ou aux usagers-citoyens concernés.

La crise financière du PLANASA s'est doublée d'une crise institutionnelle après la liquidation de la BNH en décembre 1986. C'est plutôt à ce niveau institutionnel que l'on va essayer de changer plus profondément la structure organisationnelle des services héritée de ce plan. Voyons comment.

En effet, l'organisation financière du secteur n'a pas tellement changée après la dissolution de la BNH. Le SFS lui-même n'a pas disparu, sa gestion étant transférée à la Caisse d'Epargne Fédérale (CEF). La CEF a hérité toutes les attributions financières de la BNH dans les domaines du logement et de l'assainissement de base, devenant l'organisme gestionnaire du FGTS et du FIS ANE, ainsi que le principal dépositaire des ressources fédérales destinés au financement des deux secteurs. La CEF assume également tous les droits et toutes les obligations contractuelles de la BNH par rapport aux débiteurs des systèmes financiers de l'habitation et de l'assainissement de base (ceux-ci n'étant autres que les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés). Cela n'empêche que l'on observe des changements importants dans la logique de

fonctionnement du système financier d'assainissement (SFS) sous l'emprise de son nouveau encadrement institutionnel.

En dépit des apparences contraires, le remplacement de la BNH par la CEF en tant qu'organisme central du SFS a représenté une perte importante pour l'organisation mise en place avec le PLANASA. Contrairement à la BNH, qui se caractérisait comme une banque de développement, jouant également le rôle d'organe de normatif, de régulation et de contrôle sur l'exécution des projets, la CEF se concentre uniquement sur son rôle d'agent financier central du SFS. C'est ce que nous explique le professeur YASSUDA, ex-Secrétaire des Travaux Publics de l'État de São Paulo et ex-directeur de Planification de la SABESP:

"La CEF est une entité financière dont la nature et l'esprit sont tout à fait commerciaux. Si l'on regarde un contrat de financement de la CEF, on s'aperçoit que ses clauses visent surtout à assurer des garanties financières à l'institution, comme les contrats d'une banque commerciale. On n'y trouve pas les clauses classiques d'une banque de développement, qui se soucie de savoir l'usage qui a été fait de l'argent prêté, et qui possède des mécanismes de suspension de déboursements dans la mesure où l'emprunteur n'accomplit pas les programmes prévus. Comme une banque commerciale, la CEF ne se préoccupe pas de la planification des investissements ou du contrôle des résultats, mais uniquement des garanties financières" (entretien à l'auteur, juin 1992).

La crise institutionnelle a donc renforcée la crise financière du secteur, puisque le manque de ressources a été doublé par le manque d'initiative et de capacité de la CEF pour contrôler l'application des investissements relevant du SFS. Par ailleurs, la gestion du système est devenue beaucoup plus complexe face aux nouvelles contraintes: d'une part, l'effondrement financier des FAE, dont l'existence a été reléguée à des fonctions comptables;⁶⁰ d'autre part, la fin de l'exclusion des financements aux municipalités non concédantes, qui a été également annoncée en 1986. Cette situation exigeait l'élaboration de nouvelles règles pour le montage des nouveaux contrats de financement, dont les conditions (les contreparties, les taux d'intérêt, etc.) devaient faire l'objet de négociations *ad hoc* avec les États-fédérés et les municipalités. En fait, ce qui résulte de la crise institutionnelle au départ, est plutôt une paralysie presque totale des

⁶⁰ Nous allons revenir à ce point au chapitre VI (section 2.2), où nous analysons la situation particulière du FAE de l'État de São Paulo.

nouveaux d'investissements de la CEF en assainissement de base. Pour réduire l'impact de la crise institutionnelle, d'autres organismes fédéraux se mettent à financer des projets isolés dans ce domaine, comme le BNDES et la SE AC, avec des ressources fiscales alternatives (CAMPELO DE MELO, 1989:96).

Réagissant à cette crise, les principales organisations socioprofessionnelles du secteur (l'ABES, l'AESBE, l'ASSEMAE et l'ASFAMAS, entre autres), se sont mobilisées au travers de campagnes visant à débattre et à proposer au gouvernement fédéral la formulation d'un nouveau modèle d'organisation institutionnelle et de financement pour le secteur, dont les caractéristiques devraient accompagner les tendances décentralisatrices du nouvel ordre constitutionnel né en 1988, comme couronnement du processus de redémocratisation du pays.

Les premiers résultats concrets de cette mobilisation apparaissent au début 1990, avec la création du Secrétariat National de l'Assainissement (SNS) au sein du Ministère de l'Action Sociale (MAS) par le gouvernement du président Collor. Des nouveaux programmes d'investissement sont alors lancés, avec des principes et des règles de financement bien différents de ceux qui ont prévalu aux temps du PLANAS A.

Pour ce qui concerne les principes, le discours officiel du SNS et de ses programmes semble nettement opposé, sur plusieurs aspects, à ce que proposait et pratiquait le PLANASA. Le SNS ne se voit pas comme le pivot d'un système ou d'une politique centralisée, mais plutôt comme "un organisme léger de coordination et d'articulation d'initiatives",⁶¹ dont l'action serait guidée par les cinq principes suivants: 1) la décentralisation de la gestion, qui implique le renforcement du rôle des municipalités moyennant une plus grande assistance technique et financière des niveaux de gouvernement supérieurs; 2) la déconcentration administrative au niveau fédéral, résultant dans le partage des décisions et des responsabilités concernant les financements fédéraux et le suivi de leur application entre la CEF, le SNS, et le Conseil Curateur du FGTS (v. Infra); 3) la "flexibilisation" institutionnelle, qui admet l'existence de plusieurs types d'opérateurs des services d'assainissement de base (y

⁶¹ D'après l'avis de l'ingénieur P.C. PINTO, que nous avons interviewé en janvier 1991 en tant que chef de cabinet du SNS.

compris des entreprises privées et des organisations intermunicipales) en compétition pour les ressources financières disponibles pour le secteur, 4) l'intégration des projets et des actions développés dans le domaine de l'eau potable et des égouts à d'autres actions et d'autres projets rapportés à l'assainissement urbain (le drainage des eaux de pluie, le service de collecte et d'élimination des déchets, etc.); et 5) la reconnaissance du fait que le financement des investissements à caractère plus fortement social devrait se fonder plutôt sur des ressources budgétaires non entièrement remboursables (v. SNS, 1990a et 1990b).⁶²

Quant aux règles de financement, les programmes lancés par la SNS et financés par la CEF les ont rendues plus souples. Les contreparties et les taux d'intérêts peuvent être maintenant négociés entre celle-ci et les emprunteurs, suivant des schémas à géométrie variable selon les programmes et leur source principale de financement. Comme, dans la plupart des programmes, celle-ci repose sur le FGTS, nous pouvons dire que les décisions sur la politique fédérale d'investissements sont devenues largement partagées non seulement entre le SNS et la CEF, mais aussi avec le Conseil Curateur de ce fonds. Car, depuis qu'il a eu ses pouvoirs et ses compétences élargies par le Décret n° 99.684 du 8 novembre 1990, c'est au Conseil Curateur du FGTS (composé des représentants de l'État, du patronat et des syndicats de travailleurs) qu'il incombe de décider de principaux critères et paramètres d'application du fonds, comme de la répartition des crédits entre les États-fédérés et les régions du pays ou, entre le système financier du logement et celui de l'assainissement de base.⁶³

⁶²Nonobstant la référence à "des investissements d'intérêt social" non-rentables, ou encore, aux limites des politiques d'auto-financement par rapport à l'objectif d'universalisation" des services d'assainissement de base, le but stratégique du SNS et de ses programmes d'investissement est celui de "moderniser" ce secteur par le bas d'un modèle de gestion de type entrepreneurial, permettant de "rompre avec l'opposition, fréquemment fautive, entre les actions de politique sociale et les critères essentiels de rationalité économique"(SNS,1990a:10). Autrement dit, il s'agissait d'approfondir la quête de l'efficacité économique initiée par le PLANASA, cherchant à améliorer la productivité des services et le rapport coût/bénéfice même pour les projets ou opérations non-rentables d'intérêt social.

⁶³ Ses compétences comprennent également la définition de taux d'intérêts différenciés au sein du SFS, suivant la richesse des États et des régions, conformément à un principe redistributif hérité du PLANASA. Le nouveau Conseil Curateur du FGTS a fini par proposer une nouvelle régionalisation des taux d'intérêt. Suivant celle-ci, les États des régions les plus développées (ceux du Sud et du *Sudeste*, à l'exception de l'État du Espírito Santo) plus le District Fédéral, devront payer des taux de 12% par an, contre 6% pour les États-fédérés des régions les moins développées (ceux du Nordeste, du Nord et du Centre-Ouest plus l'Espírito Santo).

Mais la nouvelle organisation institutionnelle du secteur esquissée en 1990 n'est pas venue pour durer. Il y a eu de fortes distorsions entre les principes, le discours, et les pratiques réelles. La décentralisation et la déconcentration des programmes de financement, associées à l'autonomie attribuée aux États-fédérés pour négocier directement des contrats de financement auprès des agences multilatérales de crédit ont provoqué une pulvérisation des investissements dans de nombreuses initiatives isolées sans une planification d'ensemble. ⁶⁴ La remise en question du principe d'auto-financement de l'assainissement de base a donné origine à une série de projets "d'intérêt social" financés avec des ressources du budget fédéral distribuées selon les intérêts électoraux et les pratiques clientélistes du congrès. La corruption et les "affaires" liant les parlementaires de la Commission Parlementaire du Budget et les grandes entreprises du BTP ont été également bien présentes dans ce domaine, comme l'ont montré les investigations de la commission parlementaire d'enquête sur la "mafia du budget", qui aboutissent à la renonciation et à la cassation du mandat de certains sénateurs et de quelques députés au début 1994. Cela a eu lieu quelques mois après la cassation du mandat du président Collor par le Congrès pour les mêmes raisons: sa participation dans de grandes affaires de corruption autour de l'approbation et de la libération d'argent pour financer des travaux et des projets dans le domaine du BTP et, particulièrement, de l'assainissement de base. L'assujettissement de la SNS (qui ne disposait d'aucune autonomie administrative par rapport au Ministère de l'Action Sociale), doublé par la précarité de ses ressources humaines et matérielles, ainsi que le manque de personnel qualifié et de culture technique de la part de la CEF pour surveiller l'application des ressources du FGTS, ont également favorisé des distorsions dans l'application des investissements destinés au secteur. Le Conseil Curateur du fonds n'a pas eu de force pour empêcher les déviations de ses ressources, lesquelles ont

⁶⁴ Suivant le directeur du Département de captation des ressources financières de la SABESP, M. Levy, les exigences et les contrôles qui existent aujourd'hui pour ce type de contrat se réduisent à l'aval du gouvernement fédéral, avec approbation du Sénat et autorisation de la Banque Centrale. D'après lui, cela se passait autrement dans les temps du PLANAS A, car c'était la BNH qui négociait les emprunts internationaux et les transféraient aux compagnies des États-fédérés (entretien concédé à l'auteur au cours de l'été 1992). Autrement dit, les projets et les compagnies elles-mêmes devaient subir alors toute une évaluation préalable de leur viabilité économique-financière de la part de la BNH, ce qui n'existe plus.

également fait l'objet d'une commission parlementaire d'enquête au début 1992. Pour compléter, la santé financière du FGTS se trouve largement compromise par les dettes que le gouvernement fédéral, les États-fédérés et les mairies ont accumulées à son égard.

Face à la corruption généralisée qui a touché l'action du gouvernement fédéral dans le domaine de l'assainissement de base pendant le gouvernement du président Collor, son successeur (le président Itamar Franco) promeut une réforme administrative qui dissout le Ministère de l'Action Sociale et, avec lui, le SNS. Cependant l'initiative fédérale de repenser le modèle brésilien d'organisation et de financement de l'assainissement de base avec la participation de tous les acteurs institutionnels impliqués (y compris des ONG et des centres universitaires de recherche) se poursuit avec le Programme de Modernisation du Secteur Assainissement (PMSS). Les travaux de ce programme, coordonné conjointement par l'IPEA (Institut de Recherche Économique Appliquée) et le Secrétariat de Politique Urbaine du Ministère du Budget et de la Planification Nationale, semblent plutôt reprendre les principes formulés avant par le SNS, cherchant à approfondir l'analyse des conditions nécessaires, des dangers et des précautions à tenir par rapport à leur application.⁶⁵

Nous pouvons conclure que nous sommes encore très loin de la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation institutionnelle pour l'assainissement de base au Brésil. La régulation centralisée et autoritaire du PLANASA n'existe plus, puisque les États-fédérés disposent maintenant d'un fort degré d'autonomie tantôt pour négocier des projets de financement directement avec les agences internationales de crédit, tantôt pour "adapter" la politique tarifaire et réajuster les tarifs des services (v. chap. VI, section 2.2). Il y a eu une mise à l'écart de certaines pratiques régulatrices à l'ancienne, ainsi qu'un changement des discours et, surtout, de la conjoncture politico-institutionnelle concernant le secteur, laquelle semble pointer vers l'accroissement probable de l'auto-régulation et de la déréglementation à son égard.⁶⁶ Mais la structure

" Nous en parlerons davantage à l'item "d" des conclusions générales de la thèse. Pour en savoir plus, consulter SELVA (1995).

""La première tendance serait liée au développement d'associations socioprofessionnelles représentatives de tous les segments du secteur avec une organisation nationale. La seconde se manifeste non seulement

organisationnelle héritée du PLANASA reste à peu près la même, avec le SFS comme l'axe principal de financement du secteur (malgré son affaiblissement par l'effondrement financier des FAE et du FGTS), les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés toujours en position dominante, et la même législation tarifaire et les mêmes contrats de concession toujours en vigueur.

Donc, nous ne pouvons pas parler d'un changement profond du modèle social de régulation, mais plutôt d'une désorganisation, d'une dilution, voire d'une "flexibilisation" de l'ancien modèle. Car la gestion étatique, elle-même, avec sa culture organisationnelle centralisatrice et son modèle de concession autoritaire ne semble guère avoir changé. Il s'agit là d'une hypothèse qui renvoie à notre recherche sur le terrain, dont les résultats seront discutés dans la troisième et dernière partie de la thèse.

3 - Quelques conclusions sur la notion de gestion étatique

Comme nous l'avons vu dès l'introduction, l'expression "gestion étatique" est marquée par une forte ambiguïté, qui la rend paradoxalement appropriée pour caractériser l'organisation du secteur mise en place par le PLANASA. Son ambiguïté repose sur une difficulté terminologique fondamentale concernant le mot "étatique": cet adjectif n'est pas employé ici, comme l'on fait normalement en France, pour désigner tout ce qui se rapporte à l'État central (par opposition aux "collectivités territoriales"), mais plutôt pour désigner ce qui relève du niveau de pouvoir intermédiaire entre le niveau fédéral et le niveau municipal dans le système politique brésilien: celui des États-fédérés. La question terminologique est pourtant l'aspect le moins problématique de l'expression, car nous pouvons contourner cette difficulté, en adressant un avertissement au lecteur sur l'emploi du terme depuis l'introduction de la thèse, comme nous l'avons fait ici. Mais, si l'on réfléchit à propos de ce qui est la gestion étatique dans le cadre du PLANASA, on s'aperçoit qu'au-delà de la question terminologique, c'est la

dans la flexibilité institutionnelle imaginée pour le secteur, mais aussi dans la possibilité de participation du capital privé dans l'opération des services qui a été ouverte par la nouvelle loi fédérale de concession des services publics sanctionnée par le président F.H. Cardoso au début 1995, dont nous parlerons davantage aux "Conclusions Générales" de la thèse (item "d").

notion même d'un mode de gestion des services relevant des États-fédérés qui s'avère problématique.

Or, ce que nous appelons ici la "gestion étatique" de l'assainissement de base correspond à un mode d'organisation des services qui résulte d'une politique centralisatrice d'initiative fédérale: celle mise en place à partir du PLANASA. Par conséquent, les États-fédérés sont restés politiquement absents de la définition de cette politique. Leur mise en contribution au PLANASA (moyennant, d'une part, la création d'une entreprise publique monopoliste pour exploiter les services d'assainissement de base des municipalités en régime de concession; d'autre part, la constitution d'un fonds pour financer les investissements dans le secteur) a été imposé dans un contexte autoritaire où ils n'avaient aucune véritable autonomie, ni politique, ni financière. Nous pouvons, donc, caractériser la gestion étatique conçue sur le modèle PLANASA comme une structure organisationnelle hiérarchisée de manière arborescente, où le gouvernement fédéral et la BNH occuperaient respectivement les places du tronc et de la tête du système, centralisant les pouvoirs de décision et les paramètres de régulation les plus stratégiques à son égard (politique d'investissement, planification financière, politique tarifaire, etc.), alors que les États-fédérés joueraient le rôle de branches exécutives qui relayent la politique fédérale sur leur territoire. Bref, il s'agirait d'une "gestion centralisée", organisée suivant un modèle de décision et de contrôle verticalisé et descendant, avec décentralisation de l'action exécutive au niveau des États-fédérés. Il s'agirait également d'un modèle autoritaire, puisqu'il cherche à dessaisir les municipalités de tout pouvoir de décision ou de régulation sur le secteur (même leurs prérogatives de pouvoir concédant), au lieu d'en faire les racines qui manquent à la structure arborescente évoquée ici...

Or, le tableau brossé ci-dessus correspond plutôt à la conception idéale du PLANASA, à l'image souhaitée par la BNH, qu'au fonctionnement réel du plan au niveau de la pratique. Comme nous l'avons vu à la section précédente, il faut relativiser la verticalisation du PLANASA, même durant la période autoritaire. Certes, les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés dépendaient alors des crédits de

la BNH et étaient subordonnées à son pouvoir normatif et régulateur. Mais, comme elles étaient également libérées de tout contrôle politique ou social légitime, elles sont devenues paradoxalement vulnérables à une sorte de régulation politicienne de la part des gouverneurs d'État-fédéré, jouant de leur pouvoir de nomination sur la direction des compagnies pour faire valoir des pratiques clientélistes à l'égard de l'allocation des investissements.

Mais, peut-être que, considérant la redémocratisation du pays et les évolutions dans l'organisation institutionnelle du secteur examinées dans la section précédente, la conjoncture actuelle favorise l'émergence d'une nouvelle forme de gestion étatique, plus décentralisée et régulée au niveau des États-fédérés.

En fait, pour répondre à cette question, ou même pour évaluer le niveau de verticalisation politico-administrative et d'étouffement de l'État-fédéré au sein du système PLANASA, l'approche nationale de la gestion étatique s'avère limitée. Il faut la compléter, tout d'abord, par une approche "régionale" qui analyse les contraintes socio-institutionnelles particulières de ce mode de gestion au niveau d'un État-fédéré en particulier. C'est ce que nous essayons de faire à la seconde partie du prochain chapitre. Il faut également y ajouter une approche de la gestion étatique sur le terrain municipal, puisqu'elle devra nous permettre de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse que nous avons soulevée ici, à la fin de la section 2. 3: celle supposant que la gestion étatique n'a guère changé au niveau des rapports existant entre les compagnies concessionnaires et les municipalités concédantes. Cette approche renvoie au chapitre VI, où nous développons notre étude de cas sur la gestion étatique et sa remise en question dans la ville de Diadema.

Mais, pour avoir une véritable compréhension de ce qui est la "nature" historico-sociale de la gestion étatique de l'assainissement de base, il faut également approfondir et expliciter notre démarche comparative, en confrontant les traits fondamentaux de ce mode de gestion avec une vision générale de la gestion municipale. Car celle-ci a été bien présente de façon implicite dans l'analyse globale que nous avons fait ici du PLANASA et des origines politiques de la gestion étatique. Celle-ci a été conçue

comme un moyen de dessaisir les municipalités de leurs prérogatives dans le domaine de l'eau et des égouts, car la gestion municipale était envisagée par les techniciens de la BNH, voire aussi par les agences multilatérales de crédit, comme étant économiquement "inefficace" et socialement inefficace, faute d'autonomie administrative et financière par rapport au "populisme" des élus et aux intérêts corporatistes des fonctionnaires, ce qui serait aggravée par leur manque de personnel qualifié pour les fonctions techniques et administratives supérieures.

Il est clair que notre comparaison implique d'aller au-delà d'une vision générale aussi tendancieuse de la gestion municipale. L'approche globalisante de la gestion étatique que nous avons développée dans ce chapitre doit être confrontée avec une approche globalisante de la gestion municipale. C'est à dire, une approche qui se focalise non seulement sur ce que ce dernier mode de gestion est devenu dans le contexte du PLANAS A, mais aussi sur ce qu'il était avant. C'est précisément le sujet de la première partie du prochain chapitre.

IV

La gestion de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo: perspective régionale de la formation et du développement du secteur

Nous présentons ici une analyse de la formation et de l'organisation actuelle du *champ* politico-institutionnel et social de l'assainissement de base dans l'Etat de São Paulo. Basée aussi bien sur une recherche bibliographique, que sur des enquêtes de terrain auprès des institutions compétentes et sur des entretiens avec des personnalités-clés du secteur, cette analyse constitue un préliminaire indispensable à la compréhension du contexte au sein duquel nous confrontons la gestion étatique et la gestion municipale des services en question. La démarche se déroule ici en trois étapes principales, correspondant aux trois parties qui divisent ce chapitre.

Dans un cadre histórico-social plus large, la première partie analyse le processus de développement des formes d'intervention publique dans le domaine de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo, en rapportant ce qui se passe ici avec le contexte national. Deux aspects de ce processus sont particulièrement analysés: d'une part, l'évolution du rôle de l'instance municipale dans la prise en charge sociale des services concernés, depuis les origines de l'organisation de ce niveau de pouvoir au Brésil, jusqu'à l'implantation du PLANASA; d'autre part, l'insertion progressive de ce "secteur" dans *l'agenda* du gouvernement pauliste, avec la constitution de politiques et d'organismes publics spécialisés. L'analyse du premier aspect vise à dresser une première approche globale de la notion de "gestion municipale" des services dans notre domaine, dont la définition change historiquement avant et, surtout, après le PLANASA. C'est la gestion municipale redéfinie par ce plan qui constitue proprement l'un des termes de l'analyse comparative qui fait l'objet de notre thèse.

La deuxième partie essaye de compléter le chapitre précédant par une approche "régionale" de l'autre terme de notre comparaison: la gestion étatique. Nous essayons d'analyser ici les spécificités du processus d'implantation du PLANASA dans l'État de

São Paulo et les contraintes qui en résultent pour sa compagnie d'assainissement de base, la SABESP. Nous examinons également le "profil organisationnel" de cette compagnie, y compris des aspects de son organisation juridico-institutionnelle, administrative, économique et territoriale.

Finalement, la troisième et dernière partie du chapitre consiste en une récapitulation des principaux acquis des analyses développées avant à propos de la gestion municipale et de la gestion étatique de l'assainissement de base.

1 - Approche généalogique des services urbains d'eau et d'assainissement dans le contexte de São Paulo: l'émergence, le rôle et les limites de la Gestion Municipale

Dans l'exercice d'analyse socio-historique qui suit, nous cherchons à comprendre le processus de formation de l'assainissement de base comme domaine social d'intervention publique, et en tant que champ politique et économique élargi ¹. Nous lisons l'histoire du "secteur" par une grille d'analyse qui privilégie les rapports entre les différents acteurs publics et privés concernés, se focalisant sur celui qui joue la plupart du temps le rôle de protagoniste: la municipalité. Ses fonctions socio-institutionnelles de pouvoir concédant et d'autorité organisatrice des services, que le régime militaire essaye d'écarter à travers le PLANASA, sont relativisées par rapport aux différents moments du développement historique du secteur. Ainsi construite, notre grille d'analyse permet de distinguer six phases principales dans l'évolution de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo. Ces phases sont largement définies par rapport au développement du secteur dans l'ensemble du pays. Avant de les présenter ici, avec le contexte national qui les encadre, nous rappelons quelques remarques méthodologiques concernant cet exercice.

¹ Il ne s'agit évidemment pas d'une analyse historique proprement dite, car nous n'avons pas du tout osé le travail rigoureux de "production" et traitement des sources qui caractérise la méthode des historiens. Nous avons envisagé une approche plutôt interprétative d'inspiration weberienne (pour ce qui concerne la caractérisation idéal-typique et la confrontation des périodes), malgré la modestie des nos sources.

Nous observons d'abord que toute périodisation, comme celle que nous développons par la suite, est nécessairement approximative. Non seulement parce que les phénomènes historiques connaissent toujours des particularités ou "variations" de contexte, mais aussi parce que des temporalités sociales différentes peuvent coexister dans une même période au sein du même pays. Ainsi, nous avons construit une périodisation du développement des services d'eau et d'égouts concernant l'Etat de São Paulo qui s'inscrit de façon particulière dans une autre périodisation plus générale et davantage approximative qui l'encadre: celle de l'évolution du secteur à l'échelle nationale. Par conséquent, il arrive qu'un décalage réel entre ces deux échelles de périodisation puisse se présenter ici, non seulement au niveau des dates, mais aussi au niveau du contenu de certaines phases que nous allons analyser.

Nous remarquons, par ailleurs, que notre périodisation n'implique aucune vision évolutionniste du secteur, car nous pouvons repérer aussi bien des continuités que des ruptures dans les changements concernant les rapports entre les différents acteurs publics et privés impliqués dans la gestion et la régulation des services en question. L'intérêt majeur de la démarche historique est justement de mettre en évidence les rapports dynamiques qui existent entre les services urbains, la structure et les conjonctures historico-sociales des pays.

Passons maintenant aux phases d'évolution de l'assainissement de base dans l'Etat de São Paulo, en examinant chacune dans son articulation aux autres, et dans son contexte élargi.

1.1 - Le laissez-faire ou la "préhistoire" des services

(du début du XVI^e s. au milieu du XV^m^e)

En excluant les pratiques des populations indigènes qui habitaient le pays, cette phase commence avec le peuplement du territoire pauliste par le colonisateur portugais à partir du deuxième tiers du XVI^e siècle. Suite à l'occupation du littoral, avec la fondation des villes de São Vicente et Santos, certains aventuriers se lancent à l'exploration de l'arrière pays. Ils partent dans des expéditions privées ou parrainées par la couronne

portugaise en quête de métaux précieux et d'autres richesses naturelles, ou encore, à la recherche des bras indiens pour le travail esclave. Ainsi commence l'occupation de la zone amont de la vallée du Tietê, où le *bandeirante* João Ramalho fonde en 1553, à l'écart des rivières, le village autour duquel se développera plus tard la ville de Santo André. Quant à la future capitale pauliste, son embryon surgit l'année suivante dans une zone en aval, entre le Tamanduatei et l'Anhangabau. C'est *São Paulo do Piratininga* (d'après l'ancien nom du Tamanduatei), village né d'une initiative missionnaire: la fondation du collège jésuite dirigé par le prêtre portugais José de Anchieta.

Dans ces premiers noyaux "urbains", l'eau est considérée un bien naturel qui n'appartient à personne, les pratiques liées à l'eau et l'assainissement restant une affaire privée. On cherche de l'eau "propre" pour la boisson auprès de certains ruisseaux ou de quelques sources naturelles, le forage des puits particuliers étant beaucoup plus rare, du fait de l'abondance régionale des ressources de surface, et de l'ignorance, généralisée à l'époque, sur les rapports entre qualité de l'eau et santé². D'autres usages de l'eau se font en appropriation libre, souvent "sur place", de la ressource des cours d'eau de proximité. Quant aux pratiques de l'"assainissement", les eaux ménagères sont directement rendues aux cours d'eau ou au sol, alors qu'on se contentera de choisir des lieux discrets pour faire des besoins.

Au fur et à mesure que le Brésil devient une colonie agricole basée sur les monocultures d'exportation, l'esclavage, et le latifundium, dont les activités se concentrent surtout dans le *hinterland* de la région Nord-Est, l'aristocratie rurale habitant les premières villes va utiliser de plus en plus la main d'oeuvre esclave pour le transport de l'eau potable et des excréments³. Le déplacement du centre de l'économie coloniale à la région de Minas Geraes, avec l'émergence du "cycle de l'or" au XVIII^e siècle, accentue l'intériorisation de cette urbanisation primitive, ainsi contribuant au développement de

¹ Même en Europe, pendant toute cette période, l'eau fait l'objet de pratiques et de représentations mythiques touchant les différents milieux sociaux (y compris celui des savants), lesquelles n'ont aucun rapport avec la notion moderne d'hygiène et de santé publique. Voir à cet égard VIGARELLO (1985)

³ Cette activité était en charge d'une catégorie particulière d'esclaves qui étaient surnommés "tigres", de même que les pots dont ils se servaient pour cet usage.

l'économie pauliste par des activités complémentaires: production d'aliments, élevage et transport de marchandises par bêtes de somme.

1.2 - les bornes-fontaines: les prémices du service public d'eau

(du milieu du XVIII^e s. au milieu du XIX^e)

Avec la croissance des premières villes (associée au développement des premiers "cycles" de l'économie coloniale) et l'intensification de l'usage des cours d'eau de proximité pour des activités domestiques et économiques, il devient de plus en plus difficile d'avoir accès à l'eau potable. A São Paulo, la population se voit obligée à faire la queue pour s'approvisionner auprès de quelques sources de qualité douteuse. Tant qu'il n'y a pas de bouleversement de l'ordre, les pouvoirs publics locaux n'interviennent pas dans ce domaine. Les premières initiatives de mise en place des solutions collectives pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées dans ces villes vont relever plutôt des corporations religieuses ou militaires, visant à satisfaire leurs propres besoins.

Ainsi, le premier "système collectif d'alimentation en eau potable de la ville de São Paulo apparaît en 1744, à partir d'une canalisation construite par les frères du couvent São Francisco pour desservir leur abbaye.⁴ Elle capte de l'eau de l'Anhangabaú en amont de la ville. La quantité d'eau dépassant largement les besoins de leur propre communauté, les franciscains s'accordent avec le Conseil Municipal afin d'acheminer le surplus d'eau en bordure de l'abbaye pour l'usage public. Ainsi naît la première borne-fontaine de São Paulo. Mais il faut attendre jusqu'à 1792 pour que la municipalité en fasse construire une deuxième, et 1814 pour que deux autres voient le jour. Le développement de cette première forme de "service public" d'eau s'avère très lent dans la ville de São Paulo, ainsi que dans l'ensemble des villages encore sans importance majeure dans la stratégie d'exploitation coloniale du pays.

A côté de l'approvisionnement gratuit auprès des bornes-fontaines (*bicas*) et des fontaines, des porteurs d'eau, qu'on appelle les *aguadeiros*, réalisent librement un service

⁴ Quant aux égouts, la première canalisation de São Paulo fut celle construite quelques années plus tard pour évacuer les eaux usées du Couvent Santa Tereza.

payant de distribution à domicile. De temps en temps, les bornes-fontaines sont détruites et puis reconstruites, lors des conflits souvent violents qui éclatent entre les esclaves et les porteurs d'eau, puisque les derniers veulent avoir accès privilégié à l'eau.

Les préoccupations hygiénistes n'étant pas encore à l'ordre du jour, l'intervention du pouvoir public municipal ou provincial sur l'eau suit plutôt une logique d'affirmation de la *puissance publique* sur l'espace. On est encore loin d'une logique de *service public*.⁵ Les besoins du pouvoir sont les premiers à être pris en compte. La mise en place des fontaines plus ou moins monumentales est ainsi associée à une symbolique de l'ordre et du pouvoir, ainsi qu'à l'embellissement des places centrales⁶. Elles ne sont donc perçues ni comme un droit, ni comme un "équipement urbain", mais plutôt un "bénéfice" accordé à la population. Les bénéficiaires ne sont donc envisagés ni comme des "usagers", ni comme des "clients" d'un service, d'autant plus qu'une large majorité de la population n'est pas encore constituée de "citoyens" (même après l'indépendance de Portugal, en 1822, le pays restera une société rurale et esclavagiste, où les oligarchies régionales dominant le pouvoir et les élections censitaires).

De ce fait, l'offre de fontaines ou de bornes-fontaines reste spatialement concentrée et instable, ne suivant aucun souci planificateur, sinon la mise en valeur de l'autorité coloniale ou de l'oligarchie locale. Tant que le Brésil reste une colonie agricole soumise au monopole commercial portugais, la fragilité de ce "dispositif ne pose pas de problème majeur, car les villes existantes ne jouent encore aucun rôle économique significatif et connaissent, par conséquent, une croissance modeste. Il sera pourtant mis en cause à partir du moment où l'essor du capitalisme industriel en Europe, sous domination anglaise, imprimera une nouvelle dynamique aux économies agro-exportatrices régionales s'appuyant largement sur le développement de quelques centres urbains.

* Une discussion intéressante sur le passage d'une logique de "puissance publique" à celle de "service public" dans le contexte juridico-institutionnel français se trouve chez CHEVALIER (1987)

⁶ L'exemple de la ville de Rio de Janeiro illustre bien ce point. Devenue la capitale du Brésil colonial, elle accueillera le souverain portugais en 1808, lors de sa fuite des troupes napoléoniennes sous protection anglaise. Il s'agissait bien de la "ville du prince" où l'autorité royale devait s'inscrire sur l'espace. Ainsi, on y trouvait en 1810 plus de 20 fontaines monumentales, souvent importées de la France ou d'Italie, tandis que São Paulo, restant longtemps une ville sans importance économique ou politique majeure, n'atteindra un chiffre pareil que plus de soixante ans plus tard (TONIOLO, 1986:358).

1.3 - Développement industriel dépendant et intervention privée étrangère: la naissance des premiers réseaux

(de la fin du XIX^e s. - au début du XX^e)

Au début du XIX^e siècle, le développement de la culture du café commence dans la vallée du Paraíba. La culture de "l'or vert", qui va devenir le principal produit d'exportation du Brésil le long de ce siècle, se déploie ensuite dans la région connue à l'époque comme "l'ouest pauliste", aux alentours de Campinas, où elle prend tout son essor. Des activités complémentaires ou associées dans les domaines des finances, du commerce, des transports et de l'industrie se développent à la ville de São Paulo, qui devient le centre de cette nouvelle économie caféière.

L'Europe se trouve alors en pleine révolution industrielle, et l'Angleterre domine l'industrie et le commerce dans le monde. Ce pays prône une doctrine de libéralisme commercial qui, en fait, favorise sa position quasi monopoliste dans le domaine industriel. Dans le même esprit, les anglais exercent une pression farouche contre le trafic négrier vers les Amériques: il s'agit de porter atteinte à leurs principaux concurrents dans le commerce des produits tropicaux et, surtout, de libérer les capitaux impliqués dans la traite des noirs afin de susciter des nouveaux clients et investisseurs sur le marché des produits industriels. Avec la crise de l'esclavage qui résulte des pressions anglaises et du mouvement abolitionniste de l'élite nationale, la capitale de São Paulo devient aussi le centre d'un nouveau marché de travail qui se développe autour de l'immigration.⁷

Mais la croissance accélérée des principaux centres urbains de cette **société préindustrielle** qui est en train de naître dans l'État de São Paulo, ne se fait

⁷ Les pressions anglaises se font déjà sentir peu après l'indépendance du Brésil, qui a eu lieu en 1822. L'Angleterre ne la reconnaît, en 1826, qu'après avoir imposé un traité par lequel le nouvel Empire s'engageait à supprimer la traite négrière en mars 1830. Une mesure de 1831 déclare effectivement libres tous les esclaves introduits au pays après cette date, mais la contrebande d'esclaves la rend lettre morte. Ainsi, par une mesure unilatérale prise en 1845, le *Bill Aberdeen*, l'Angleterre accorde à sa flotte le droit d'inspecter et de saisir tous les navires transportant cette "marchandise". Cinq ans plus tard, une loi brésilienne interdit le trafic d'esclaves, tandis que l'abolition elle-même ne surviendra qu'en 1888. Pourtant, face aux difficultés et aux coûts croissants de l'importation d'esclaves, l'aristocratie du café avait pris bien avant l'initiative de remplacer la main d'œuvre esclave par des colons immigrés d'Europe. Le gouvernement pauliste prit l'affaire en mains à partir de 1848, en créant une commission pour réglementer et puis financer la colonisation agricole via la main d'œuvre immigrée. Celle-ci eu aussi une forte composante idéologique, liée à l'emprise des théories racistes provenant de l'Europe sur l'élite de l'époque, y compris les leaders du mouvement abolitionniste. Pour en savoir plus, v. SAVONNET (1984).

accompagner ni du développement de la distribution publique d'eau potable (encore soumise à la logique précédente), ni de l'offre de logements aux couches populaires, qui habitent de plus en plus des taudis insalubres dans les mêmes quartiers des couches aisées. Vers la fin du siècle, les conditions sanitaires deviennent très précaires dans ces villes, menaçant les intérêts des oligarchies locales et leurs "partenaires" anglais. On trouve des solutions au problème sanitaire qui confortent très bien ces intérêts: d'une part, le développement des premiers réseaux d'eau et d'assainissement via concession des services à des entreprises privées soit anglaises, soit associées au capital anglais, dans des conditions spécialement avantageuses; d'autre part, la mise en place progressive de règlements de police sanitaire intervenant sur l'habitat populaire, tantôt au niveau municipal qu'au niveau étatique, soit pour "l'assainir", soit pour l'éloigner des zones centrales. Examinons d'abord le développement de la concession des services dans cette période, pour ensuite passer à la question de la police sanitaire.

Au contraire de ce qui se passe dans le reste du pays, où l'émergence d'une bourgeoisie industrielle locale est loin d'avoir commencé, les premiers concessionnaires des services d'eau et d'égouts des principales villes de l'État de São Paulo ne sont pas des entreprises anglaises, mais plutôt des entreprises locales qui s'associent aux capitaux et au savoir-faire anglais.⁸

Ainsi, nous voyons apparaître dans la ville de Santos, en 1870, le premier réseau d'eau de l'État de São Paulo. Il fut mis en place par la *Companhia de Melhoramentos de Santos*, une entreprise privée d'origine locale qui avait obtenu de la municipalité la concession de ce service quelques années avant. Cette compagnie obtient plus tard la concession du service d'assainissement, et inaugure le premier réseau d'égouts en 1889. Mais, en investissant principalement dans les quartiers les plus centraux, dont la plupart des résidents pouvaient se payer les services, elle n'arrive pas à une desserte satisfaisante

⁸ Pendant cette période, des compagnies anglaises obtiennent la concession de la plupart des services urbains et des infrastructures dans les principales villes du pays. C'est le cas de la *City* à Rio (assainissement), de la *Ullen Company* à São Luis (eau, assainissement, éclairage, et transport urbain), de la *Port of Para*, à Belém (eau, égouts et services portuaires), de la *Manaus Improvement* (idem), de la *São Paulo Gas Co.*, etc.. Elles s'inscrivent dans une stratégie globale du capital anglais, qui contrôle l'ensemble des infrastructures dans des zones de production d'aliments et des matières premières liées à ses intérêts commerciaux et industriels (coton, caoutchouc, café, viande, cuir, etc.).

de l'ensemble de la population, d'autant plus que le rythme de croissance de la ville est très intense dans cette période. L'aggravation des conditions sanitaires qui s'ensuit menace la santé de la population et le sort de Santos en tant que principal port pauliste. Ceci provoque l'intervention du gouvernement de l'État de São Paulo qui, à partir de 1903, prend l'assainissement à sa charge⁹. Quant à l'eau, la concession est repassée en 1897 à la compagnie anglaise *City of Santos Improvements Co.*, qui avait été fondée en 1889 pour exploiter en régime de concession municipale les services d'énergie électrique, tramway, production et distribution de gaz. Cette compagnie va garder la concession de l'eau jusqu'en 1953, au moment où l'État de São Paulo intervient pour prendre à sa charge la gestion des services d'eau et d'assainissement non seulement de Santos, mais aussi d'autres villes et localités voisines de la *Baixada Santista*.

Ce sont également des capitalistes locaux qui prennent l'initiative de construire les premiers réseaux d'eau et d'égouts de la ville de São Paulo. Il s'associent à des ingénieurs anglais pour fonder en 1877 la *Companhia Cantareira de Aguas e Esgotos*, qui obtient du gouvernement de l'État de São Paulo la concession des services d'eau et d'égouts de la capitale. En 1881, la compagnie termine l'adduction d'eau de la *Serra da Cantareira*, au nord de la ville, vers un réservoir construit à côté de l'avenue de la Consolação, au centre de la capitale. Elle conclut aussi le noyau initial du réseau de distribution d'eau potable, qui est mis en marche l'année suivante. En 1885, elle inaugure le premier "district d'égouts" de la ville. Malgré une expansion initiale assez remarquable du raccordement à l'eau, la compagnie Cantareira n'arrive pas à faire face à la croissance accélérée de São Paulo dans cette fin de siècle¹⁰. Se voyant obligée à emprunter sans

^y La ville de Santos connaît de nombreuses épidémies liées à la mauvaise qualité de l'eau et à la présence d'égouts coulant à ciel ouvert dans les dernières décennies du XIX^e siècle. Elles tuent une bonne partie de sa population, y compris des marins et des immigrants. Des entreprises de navigation décident de soustraire son port de leurs routes maritimes. L'État de São Paulo intervient alors comme commanditaire d'études et, puis, à travers la constitution d'une commission sanitaire en 1903. Changeant de nom et de direction, cette commission prépare des études, élabore des projets, finance et dirige des travaux d'assainissement de Santos. Suivant le plan d'urbanisme de Saturnino de Brito, ces travaux finissent formellement en 1914. Elle sera alors remplacée par un autre organisme relevant de l'administration directe de l'État de São Paulo qui restera toujours en charge de la gestion des services d'assainissement de cette ville à travers une longue succession d'organismes. Pour en savoir plus, voir AMARAL & CHALLOUB (1993).

¹⁰ En 1880, lors que la ville de São Paulo a une population d'environ 30 mille habitants, la Cantareira prévoit dans ses projets l'adduction d'un volume d'eau correspondant à la desserte de 60 mille personnes. En mars 1882, elle commence à percevoir la taxe de consommation des 133 maisons déjà raccordées, et arrive à 200 nouveaux raccordements à la fin de cette année. En ordonnant la destruction des bornes-

cesse pour faire de nouveaux travaux d'adduction, elle avoue son incapacité d'accomplir les compromis établis dans le contrat de concession. De ce fait, la loi n° 62 du 17 août 1892 autorise le gouvernement de l'État à annuler ce contrat. L'année suivante, face à des problèmes de pénurie d'eau et à une épidémie de choléra dans la capitale, l'État de São Paulo crée la *Repartição de Aguas e Esgotos* (RAE), qui reprend les installations et les services de la compagnie Cantareira.

Nous pouvons citer encore la *Companhia Campineira de Aguas e Esgotos*, entreprise privée associant des capitaux locaux au savoir-faire et à la technologie anglaise qui obtient en 1881 la concession des services d'eau et d'égouts de la ville de Campinas. Les réseaux sont mis en service quelques ans plus tard. Mais ils reviennent bientôt à l'administration municipale, qui reprend les installations de la compagnie et organise une division chargée des deux services.

Comme nous l'avons dit plus haut, la fin du XIX^e siècle est aussi la période de création des premiers règlements de police sanitaire dans l'État de São Paulo, aussi bien au niveau municipal qu'au niveau "étatique". Ainsi nous voyons surgir en 1886 le premier Code Sanitaire de la ville de São Paulo. Parmi d'autres exigences concernant les taudis et les logements ouvriers, il rend obligatoire l'existence d'au moins un puits ou un robinet pour chaque groupe de six logements, et d'une latrine pour chaque ensemble de deux habitations. Il exige aussi le nivellement des terrains pour permettre le libre écoulement des eaux pluviales. Un Code semblable est promulgué à Santos quelques ans plus tard, alors que le premier Code Sanitaire de l'État de São Paulo, de 1894, prévoit des mesures visant à l'interdiction et à l'élimination progressive des taudis. Ces mesures d'assainissement ou de répression des taudis, dont la prolifération ne sera pas entièrement contenue, s'articulent avec d'autres mesures prévoyant des bénéfices fiscaux pour la construction des cités ouvrières ou des pâtés de maisons bâtis hors du périmètre central des villes¹¹. Mais le processus de ségrégation résidentielle des classes sociales, qui

fontaines, elle arrive à cinq mille branchements en 1888. La croissance de la ville fut pourtant beaucoup plus rapide, puisque la population de la capitale allait quadrupler en 12 ans, arrivant à 120 mille habitants en 1892 (BRANCO, 1986:351).

¹¹ Pour un bref aperçu de l'évolution de l'hygiénisme, de la législation et des pratiques de police sanitaire dans l'État de São Paulo et sa capitale, v. MOURA DE SANTA INEZ (1985:55-61).

commence au début du siècle, ne dépend pas de mesures législatives, car il découle aussi de la valorisation croissante du sol dans les zones centrales, et des stratégies d'isolement des couches aisées dans des quartiers "propres". Le nom du quartier riche le plus fameux construit à cette époque à São Paulo, "Higienópolis", témoigne bien de l'esprit "hygiéniste" qui régnait à l'époque chez les bourgeois.

Essayons maintenant de préciser quelles sont les caractéristiques essentielles de cette phase de l'évolution de l'assainissement de base par rapport aux phases précédentes. Nous pouvons les résumer en trois points principaux.

Le premier point consiste à remarquer que, au contraire de la phase précédente, la question sanitaire devient une préoccupation centrale des pouvoirs publics locaux dans les plus grandes villes du pays, qui se trouvent de plus en plus intégrées dans la stratégie d'accumulation du capitalisme industriel européen. Pour la première fois, ce problème mobilise aussi bien les autorités municipales que les gouvernements des États-fédérés. L'intervention directe de cette sphère de gouvernement dans ce domaine, perçu comme relevant de la compétence municipale, est limitée pourtant aux seules capitales, sinon à des situations spéciales qui extrapolent l'intérêt municipal (comme celle qui a eu lieu à Santos).¹² Le rôle des municipalités dans le domaine des services urbains, en général, évolue de l'affirmation de la puissance publique vers celui d'autorités responsables de l'organisation des services.

Le deuxième point se rapporte au changement de nature du problème sanitaire dans les villes centrales, qui pousse les municipalités (ou les États-fédérés, dans le cas des capitales) à faire appel au secteur privé. Changeant d'échelle avec l'accélération de la croissance et la densification de ces villes, il exige des réponses plus globales. L'intervention très localisée ou sectorisée sur l'espace urbain n'a plus d'effet sur les conditions sanitaires de la population, lesquelles se dégradent et menacent les intérêts économiques des capitalistes nationaux et étrangers. C'est l'ensemble de la ville qui doit

¹² Dans la jeune République Brésilienne, née en 1889, le statut des municipalités reste mal défini, car elles ne sont pas considérées des entités constitutives de la fédération, comme les États-fédérés. Malgré le souci de respect vis à vis de l'autonomie municipale présent dans les institutions républicaines, ce point a permis aux États-fédérés de garder le contrôle de certains secteurs dans les capitales. Pour en savoir plus sur les relations intergouvernementales dans les différentes constitutions républicaines du Brésil, v. GUIMARAES DE CASTRO (1987).

faire l'objet d'une intervention sanitaire et technique lui permettant de devenir un organisme sain et efficace à service du développement capitaliste¹³. Ceci ne peut se faire dans l'échelle requise que par l'intermédiaire de services et d'infrastructures de type industriel, dont la technologie et le savoir-faire échappent encore largement aux techniciens de l'administration publique et aux entrepreneurs locaux. Les pouvoirs publics locaux (surtout les municipalités) font donc appel aux entreprises privées (étrangères ou associées au capital étranger) moyennant la concession des services.

Le dernier point à mentionner est l'exclusion sociale qui résulte de cette première phase d'intervention privée dans ce domaine.¹⁴ Les entreprises concessionnaires cherchent à rentabiliser leurs investissements par les tarifs, qui doivent permettre non seulement le recouvrement de l'ensemble des coûts des équipements et des services, mais aussi l'accumulation de profits. Ceci implique de faire des investissements là où les habitants peuvent se payer les services et assurer un taux suffisant de raccordement aux réseaux. Pourtant, le manque de solvabilité des couches populaires, qui s'avèrent très nombreuses et habitent un peu partout dans la ville, menace la rentabilisation des réseaux. Les mesures hygiénistes de police sanitaire et le marché immobilier interviennent alors pour produire les conditions de rentabilité des services, en créant des espaces centraux et des espaces périphériques dans la ville. Les couches populaires sont rejetées sur les derniers, permettant l'équipement en réseaux des zones centrales occupées majoritairement, et de plus en plus, par les couches aisées.

¹³ Ainsi, la rectification du cours des rivières, leur canalisation, l'assèchement de leurs berges avec récupération des terrains pour l'urbanisation commencent également dans cette période. Dans la capitale, où les crues du Tietê et du Tamanduatei provoquent depuis longtemps des problèmes d'inondation, de tels travaux sont pris en charge par le gouvernement de l'Itat-fédéré. Celui-ci institue en 1890 une commission pour étudier les caractéristiques hydrologiques de ces deux rivières. Une première série de travaux de rectification les concernant commence en 1892. La canalisation couverte de l'Anhangabaú débute quelques ans plus tard, et s'achève en 1904.

¹⁴ Cette intervention correspond au modèle du libéralisme, l'idéologie mondialement dominante à cette époque, selon laquelle le rôle de l'État serait uniquement le maintien de l'ordre public, tandis que les fonctions économiques, à quelques exceptions près, relèveraient des relations marchandes entre les acteurs privés. Pourtant, au lieu d'une véritable "concession aux risques et périls" du concessionnaire, ce qui se pratiquaient dans les pays dépendants dans cette période étaient des contrats contenant plusieurs clauses qui niaient les principes libéraux puisque, en plus des monopoles, ils prévoyaient des garanties de rentabilité qui ne relevaient pas du tout du marché. Le retrait absolu des pouvoirs publics comme instance de régulation et la domination du capital privé complètent les caractéristiques essentielles de cette première phase de l'intervention privée dans le domaine des services urbains, du moins dans les pays "périphériques".

Pour schématiser notre analyse, nous pouvons dire que la mise en place de ces premiers réseaux suit une logique d'équipement du centre-ville et des zones urbaines que les promoteurs veulent valoriser, plutôt qu'une logique de planification urbaine globale. Plutôt qu'un droit, le raccordement au réseau constitue une obligation pour les immeubles riverains. Nous sommes loin d'une logique de prestation de *service public* par une entreprise privée, car le pouvoir concédant (les municipalités ou les États-fédérés, dans le cas des capitales) n'exerce aucun rôle majeur d'autorité organisatrice ou régulatrice à l'égard des concessionnaires. Par conséquent, la population desservie (entre 10 à 20% de la population urbaine) est considérée comme une clientèle qui achète les services plutôt que comme des usagers/citoyens ayant des besoins particuliers à satisfaire.

Cette première forme d'exploitation privée des services d'assainissement de base va bientôt montrer ses limites. D'une part, les conditions sanitaires n'améliorent pas dans les villes qui ont concédé leurs services, où les épidémies continuent de sévir, sans que les couches aisées soient entièrement épargnées (la ségrégation spatiale ne sera jamais absolue). D'autre part, toutes les villes qui ne jouent aucun rôle d'importance dans la stratégie du capitalisme industriel dépendant qui se développe au Brésil dans cette période sont complètement mises à l'écart par les entreprises des services. Les intérêts des compagnies concessionnaires sont bientôt contestés.

Dans le premier quart du XX^e siècle, sous pression des forces politiques et sociales, la plupart des concessions sont revues, avec une reprise des équipements et des services par le gouvernement des municipalités ou des États-fédérés (dans le cas des capitales). Cette pression s'exerce sur deux "fronts". D'une part, les intellectuels positivistes et nationalistes du début du siècle, parmi lesquels on trouvait des médecins, des écrivains et des ingénieurs, fondent la Ligue Brésilienne de l'Assainissement, qui va donner origine ultérieurement à la Société Brésilienne d'Hygiène. En essayant de convaincre les autorités à investir dans l'assainissement de base et en faisant des campagnes d'éducation sanitaire, ce groupe participera de la fondation du Département National et puis du Ministère de la Santé, créé en 1930. D'autre part, certains notables de l'ingénierie nationale naissante sont invités à faire des travaux dans les principales villes

du pays. C'est le cas de Saturnino de Brito, considéré le père de l'ingénierie brésilienne. La dite "école de Saturnino Brito" développe des solutions techniques propres, qui contribuent au retrait des firmes anglaises de certaines aires du pays (v. SEMASA,1990:13).

Avec la progressive remise en question des concessions, l'assainissement de base devient de plus en plus un enjeu faisant partie de l'agenda politique des municipalités et des États-fédérés.

1.4 - L'éclosion d'un service public industriel: assainissement de base, populisme et volontarisme d'État

(du début des années 1930 au début des années 1950)

Depuis les années 1920, le secteur industriel tourné vers le marché intérieur devient le centre dynamique de l'économie brésilienne, même si la contribution de l'agriculture, surtout celle d'exportation, continue d'avoir un poids plus important dans le PIB du pays¹⁵. La transformation de la structure productive, et la stagnation des rapports sociaux et de propriété dans le milieu rural, provoquent une accélération de la croissance urbaine, surtout dans les régions où le processus d'industrialisation se trouve plus accentué. Malgré cela, les oligarchies rurales de São Paulo et du Minas Gérais dominent encore la vie politique nationale, tandis que les *coronéis* contrôlent le pouvoir dans le Nordeste. La révolution de 1930, qui conduit Gétulio Vargas à la présidence de la république, bouleverse complètement cette situation. Un nouveau régime à caractère populiste est mis en place. Il représente une alliance entre la bourgeoisie industrielle nationale, les ouvriers et les couches moyennes urbaines, marquée par la reconnaissance des droits sociaux des salariés urbains (avec la mise en place de la législation du travail et syndicale), et par l'intervention de l'État comme agent du développement économique à travers la production d'infrastructures et la création de compagnies nationales dans le

i:> C'est en tout cas, ce qui affirme Celso Furtado in La formation économique du Brésil (Paris, Mouton, 1972), en tenant compte des effets multiplicateurs que la première vague d'industrialisation par substitution d'importations, survenue avec la 1^{ère} Guerre Mondiale, eut sur l'économie brésilienne.

domaine de l'industrie de base (sidérurgie, pétrochimie, etc.).¹⁶ La production des services urbains dans cette période est marquée par ce nationalisme volontariste du pouvoir central et ses ramifications locales.

Pour son caractère stratégique vis-à-vis de l'industrialisation, et sa domination par le capital étranger, l'énergie électrique est le secteur sur lequel ce volontarisme de l'État central s'exerce de la manière la plus obstinée, bien qu'avec peu de succès en ce qui concerne une effective nationalisation¹⁷. Cet effort aboutit, néanmoins, à la mise en place de certains outils politico-institutionnels de régulation sectorielle. C'est surtout le cas du *Código de Aguas* (Code des Eaux) institué par le décret fédéral n° 26.643 du 10 juillet 1934 qui, en dissociant la propriété des eaux de la propriété du sol, modifie fondamentalement les conditions institutionnelles d'exploitation des ressources hydriques, y compris la production d'énergie électrique¹⁸. Malgré le privilège accordé à l'eau de boisson par ce code, ce principe sera limité par les intérêts et les ouvrages déjà consolidés du secteur électrique, notamment ceux détenus par la Light dans la RMSP (v. item "c" des "Conclusions Générales" de la thèse).

En ce qui concerne les services d'assainissement de base, les capitales de tous les États-fédérés brésiliens présentent des réseaux d'eau et d'égouts dès 1930. Fruit du mouvement hygiéniste des premières décennies de ce siècle, ces réseaux ne desservent

¹⁶ Les grands propriétaires ruraux se trouvent, eux aussi, présents dans le "bloc au pouvoir" du populisme, notamment par l'intermédiaire de leur représentation au sein du PSD, parti qui partage le pouvoir avec les travaillistes du PTB. Mais leur position n'est plus dominante. Leur pouvoir s'exprime plutôt à travers le concept de non-décision, puisque le réformisme de la dictature de Vargas, surtout à partir du *Estado Novo* (1937-1945), ne touche pas du tout la structure sociale dans le milieu rural. Il en est de même pour le développementalisme du gouvernement Kubitschek.

¹⁷ En 1952, la Light contrôlait encore 50% de la production d'électricité du pays, suivie par l'entreprise nord-américaine American Foreign Power Company (AMFORP), qui en détenait 30%. Les 20% restant se répartissaient entre des producteurs nationaux publics et privés, plus particulièrement présents dans certains États-fédérés comme, Rio Grande do Sul, Santa Catarina et Minas Geraes (COING, 1989:85). Dans l'État de São Paulo, le capital privé national avait eu une présence remarquable dans le secteur, avec la *Companhia Paulista de Força e Luz* (CPFL), fondée en 1912. Mais, celle-ci fut rachetée par l'AMFORP à la fin des années 20.

¹⁸ Ce code détermine que les potentiels hydro-électriques, de même que l'ensemble des lacs et cours d'eau qui baignent plus d'un État-fédéré ou qui se poursuivent dans les pays limitrophes, intègrent le patrimoine de l'Union. Par conséquent, les concessions pour la production d'énergie électrique (dont l'origine est essentiellement hydraulique au Brésil), qui relevaient auparavant des municipalités et des États-fédérés, deviennent une compétence dorénavant exclusive du gouvernement fédéral, passant par le crible du Conseil National des Eaux et de l'Énergie Électrique (CNAEE), auquel succède le DNAEE. Encore en vigueur aujourd'hui, ce code prévoit, en plus, que tout prélèvement ou dérivation d'eau doit être soumis à une autorisation préalable des pouvoirs publics compétents, lesquels peuvent éventuellement instituer des taxes sur le prélèvement et/ou le rejet des eaux usées dans les cours d'eau.

pourtant que les zones centrales des capitales. Ils sont en charge de l'administration directe de chacun des États-fédérés.¹⁹ Les équipements et les services sont normalement financés sur leur budget général, la perception de tarifs étant assez rare jusque-là. Avec la croissance des capitales et, surtout, le nouveau poids des couches populaires dans le rapport de forces entre les classes sociales établi par révolution de 1930, l'extension des réseaux aux quartiers périphériques entre à l'ordre du jour, ce qui engendre la généralisation des mesures de tarification. Mais, avec la révolution, les gouvernements des États sont contrôlés par des délégués du pouvoir central, dont le populisme impose une tarification elle aussi populiste: l'approvisionnement en eau (comme l'ensemble services urbains) étant devenu un enjeu important de la "politique sociale" du nouveau régime, les tarifs sont maintenus à des niveaux artificiellement bas, n'assurant même pas le recouvrement des coûts de fonctionnement.

Du côté des municipalités de province, la situation ne semble guère différente. Les réseaux d'eau et d'égouts n'existent que dans les villes les plus riches et développées, et ne desservent là-aussi que les zones centrales. Le fait que, pendant la dictature de Vargas, le pouvoir municipal soit élu ne semble pas avoir d'effet majeur sur la gestion des services. Les organismes chargés de la gestion des services sont intégrés dans l'administration directe des municipalités. Donc, indépendamment de la couleur politique de la municipalité, ils ne disposent d'autonomie ni administrative, ni financière. N'ayant pas un budget propre, les services sont normalement financés sur le budget général des municipalités, ce qui entraîne l'instabilité des investissements, encore soumis aux aléas politiques de la gestion du trésor municipal. Dans ces conditions, auxquelles s'ajoute le manque de moyens techniques et administratifs, surtout en personnel qualifié, les tarifs de ces municipalités n'ont pratiquement aucun rapport avec les coûts réels concernant l'opération, l'entretien et le renouvellement des installations, et l'expansion des services.

19 Dans le droit administratif brésilien, cette expression désigne les organismes publics qui intègrent l'administration centrale directement subordonnée au pouvoir des élus dans les trois niveaux de gouvernement: cela concerne les départements ou les divisions des divers secrétariats des municipalités ou des États-fédérés, ou encore, les ministères et les départements du gouvernement fédéral ("l'Union"). Au contraire des agences appartenant à l'"administration indirecte" ou "décentralisée" (fondations, *autarchies*, etc.), les organismes de l'administration directe disposent de très peu d'autonomie administrative (les décisions majeures remontent aux autorités de tutelle), et d'aucune autonomie financière (ils sont financés par les budgets centraux de chaque niveau de pouvoir).

Ils restent évidemment en dessous du recouvrement de ces coûts, car la visibilité des enjeux politiques des services (électoraux ou non) est beaucoup plus nette que celle des contraintes financières concernant le maintien et l'expansion des niveaux de desserte.

Cette période marque, par ailleurs, le début de l'intervention systématique du gouvernement fédéral dans le domaine sanitaire et, spécialement, dans celui de l'assainissement de base. Ainsi, le Ministère de la Santé est fondé en 1930, concentrant ses activités sur le contrôle des vecteurs des maladies pestilentielles. Quant à l'assainissement de base, la première initiative concrète du gouvernement fédéral est la création en 1933 de la *Commission d'Assainissement de la Baixada Fluminense*. Elle suit encore une logique de puissance publique, doublée d'une logique de protection de l'accumulation capitaliste, car il s'agit de assainir la capitale fédérale et un des principaux ports du pays. Le travail de cette commission a des répercussions nationales importantes, de sorte qu'elle sera transformée en une Direction permanente en 1936, et puis, en un organisme avec juridiction sur l'ensemble du territoire national: le *Departamento Nacional de Obras Sanitarias* (DNOS), créé en 1940, dont les attributions comprennent la réalisation de travaux dans tous les domaines liés à l'exploitation des ressources hydriques dans les milieux urbain et ruraux.

Une autre initiative fédérale ayant des répercussions plus marquantes dans la structuration des services d'eau et d'égouts dans les villes brésiliennes est la création, au sein du Ministère de la Santé, du Service Spécial de Santé (SESP) en 1942. Elle a lieu dans le cadre d'un accord de coopération entre le gouvernement brésilien et celui des États-Unis. D'après cet accord, le dernier apporte son soutien technique et financier à des actions de santé publique (y compris la création des réseaux d'eau potable, d'égouts et de drainage des eaux pluviales) dans les vallées du Rio Doce et du Amazonas, en échange de la fourniture de matériaux produits dans ces régions ayant une importance stratégique pour l'effort de guerre des alliés: du quartz, de la mica et du caoutchouc. Avec la fin du conflit mondial, les services de santé publique et d'assainissement installés dans ces régions restent en marche avec l'assistance du SESP, qui est sollicitée à assister les populations de la vallée du São Francisco et d'autres régions du pays. Avec sa

transformation en fondation en 1960, la juridiction du SESP sera officiellement étendue à l'ensemble du territoire national.

Il est intéressant de noter que le mode d'intervention du SESP a toujours été très respectueux de l'autonomie municipale. Son but était de mettre en place des réseaux et des installations sanitaires dans des municipalités de moindre ressources, dont l'exploitation serait confiée plus tard aux techniciens municipaux qu'il aurait formé. Les investissements étant assurés par des ressources fédérales à fonds perdu, de même que les dépenses initiales d'exploitation, le SESP envisageait l'émancipation à terme des services municipaux d'eau et d'égouts, qui devaient devenir capables d'assurer le recouvrement des coûts de fonctionnement et l'entretien des installations par le biais des tarifs. La forme juridico-institutionnelle trouvée pour mener à bon terme une telle entreprise fut la création de Services "autarchiques" d'eau et d'égouts (SAAE) qui, disposant de la titularité des services, pouvaient déléguer leur gestion au SESP ou à d'autres organismes spécialisés en Ingénierie Sanitaire²⁰. Outre son rôle pionnier dans l'intériorisation des services de santé publique et d'assainissement de base, le SESP (qui va devenir une fondation en 1960) a joué aussi un rôle très important dans la formation des cadres techniques et administratifs de différents niveaux pour l'opération et la gestion des services, spécialement dans les régions Nord et Nord-Est, y compris dans les capitales. De ce fait, il est considéré comme étant "la grande école d'ingénierie sanitaire du Brésil durant les décennies de 40,50 et même de 60" (COSTA, 1983 :13).

Il reste à ajouter que le SESP devrait être "l'organe technique" du Plan d'Assainissement Brésilien annoncé en 1953 par Getúlio Vargas, lors d'un discours prononcé à São Vicente (l'ancien dictateur déchu en 1945 fut élu président en 1950). Il s'agissait de la première initiative de planification globale des services d'eau et d'assainissement prise au niveau fédéral, dont quelques principes semblent avoir été

20 La question de l'émancipation financière et administrative des services municipaux créés par le SESP ne se pose effectivement qu'à partir de 1952, avec la création des premiers SAAE. Dès lors, le rapport entre le SESP et les services municipaux d'eau et d'égouts peuvent suivre des modalités différentes. Le modèle original est celui de l'administration des services sous la direction du SESP, dans le cadre d'une convention avec le SAAE. Les autres modalités comprennent: 1) des accords de coopération technique et administrative entre deux SAAE, avec intermédiation du SESP; 2) la participation des techniciens du SESP dans le Conseil d'Administration des SAAE; et 3) des conventions d'assistance technique tout court entre les SAAE et le SESP.

repris plus tard par le PLANAS A: outre la figure de l'organe technique qui serait chargé de la planification du secteur et le suivi des projets, ce plan prévoyait l'existence d'un mécanisme stable de financement (basé sur les réserves techniques des compagnies d'assurance) et d'agents financiers spécifiques (BNDE, CEF, Banque du Brésil); il préconisait encore le principe de viabilisation économique des services par voie tarifaire. Mais, à la différence du PLANASA, la gestion des réseaux implantés devrait revenir aux municipalités. Cette initiative serait avortée avant même qu'elle ne démarre, avec le suicide de Vargas en 1954, et la crise politique qui s'ensuit²¹.

Dans l'État de São Paulo, cette phase est caractérisée par un rythme de croissance urbaine très accéléré, lié au développement de l'industrie pauliste. C'est par l'État de São Paulo qui commence, à cette époque, le processus de transformation du pays dans une société urbano-industrielle. Les tendances de concentration spatiale des activités industrielles induisent une concentration de la population ouvrière. Par conséquent, on constate que, vers la fin de cette période, la croissance urbaine se concentre surtout dans la périphérie de la capitale et de sa proche banlieue, dans des zones sous-équipées en infrastructures, ce qui favorise le développement de mouvements revendicatifs rapidement appropriés par les pratiques clientélistes des politiciens populistes (v. KOWARICK, 1988: chap.V).

En ce qui concerne les services d'eau et d'assainissement, la situation de l'Etat de São Paulo est loin d'être idéale, mais elle est, en général, meilleure que celle des autres États du pays, du moins dans la capitale et les grandes villes paulistes. Ceci est dû non seulement à une tradition d'investissement dans ces services (qui datent de la fin du XIX^e siècle, comme nous l'avons vu), mais aussi à la capacité technique et "organisationnelle" du milieu professionnel du secteur (alors en pleine ascension), qui dispose depuis longtemps d'importants centres de formation dans les domaines de la santé publique et de

²¹ D'où le fait qu'elle soit pratiquement inconnue même dans les milieux du secteur. Nous n'avons trouvé aucune référence à ce plan dans notre bibliographie. Nous en avons pris connaissance à partir du témoignage que nous a été fait par l'ingénieur Rodolfo Costa e Silva, lors de son interview le 27 mai 1992. Il s'agit d'un consultant en ingénierie sanitaire et environnementale ayant une large expérience nationale dans ce domaine, laquelle comprend de longues années de travail pour la Fondation SESP..

l'ingénierie sanitaire, ainsi que des lieux d'expression de ses idées et intérêts²². Pour améliorer la situation des villes de province moins riches, le gouvernement de l'État de São Paulo crée en 1950 le *Departamento de Obras Sanitarias* (DOS), organisme directement subordonné au Secrétariat de Travaux Publics ("Viação e Obras") chargé de promouvoir l'assainissement de base dans les milieux urbain et rural de l'intérieur pauliste.

Voyons ce que nous devons retenir comme les changements les plus significatifs de cette phase de l'évolution de l'assainissement de base.

Tout d'abord, la notion de *service public* ayant une "mission" propre à remplir réussit à s'affirmer dans ce domaine aussi bien dans le milieu professionnel concerné, qu'au sein de la société en général. Elle comprend des notions comme la souveraineté et la sécurité nationales, liées à l'idéologie nationaliste, ainsi que l'universalisation ou la socialisation des services, associées au populisme.

Cette notion des services urbains en tant que "service public" s'introduit d'une façon contradictoire dans le milieu des ingénieurs à cette époque. Ces professionnels, de même que les architectes ou les urbanistes, identifient le principe de la préservation des services urbains comme des services gérés par des organismes publics avec la défense d'un marché de travail pour leur catégorie²³. Ils insistent, de surcroît, sur le rôle des investissements publics dans la formation technique et administrative du personnel impliqué. Mais ils vont vraisemblablement s'opposer au développement d'une

²² Ceci explique pourquoi São Paulo est le seul État du Brésil où la Fond. SESP n'a jamais été présente. En revanche l'École Polytechnique de São Paulo, créée en 1893, et la Faculté d'Hygiène et Santé Publique de l'Univ. de São Paulo, fondée vers la moitié des années 40, ont formé un beaucoup de professionnels de cette fondation. Quant aux instances d'expression des ingénieurs paulistes, il faut rappeler la création de l'Institut d'Ingénierie de São Paulo en 1917, et le rôle pionnier de certains périodiques, à savoir la revue de l'École Polytechnique, qui paraît dès le début du siècle; le Bulletin de l'Institut d'Ingénierie, important lieu de débats pendant les années 20; ou encore le Bulletin de la RAE (devenu la Revista DAE, éditée aujourd'hui par la SABESP), dont le premier numéro paraît en 1936.

²³ Dans une étude consacrée à la formation de l'urbanisme dans l'État de São Paulo, LEME (1991) montre que les ingénieurs et "urbanistes" paulistes ont changé leurs positionnements initiaux vis-à-vis de la participation du capital national et étranger dans les domaines des travaux publics et des services urbains. Au début du siècle, ils considéraient comme bienvenue la participation du privé dans le BTP, en estimant que le rôle des pouvoirs publics était plutôt de normaliser les ouvrages et de surveiller l'exécution des travaux. Dans les années 20, c'est le domaine des services urbains qui fait l'objet des réflexions critiques de leur part: ils envisagent un rôle accru des pouvoirs publics, articulés aux organisations professionnelles de la société civile, dans la régulation des services. Dans les années 30, période de consolidation de l'urbanisme pauliste et de la notion d'*ingénierie municipale*, l'intervention directe de l'État dans les domaines des travaux et des services publics devient très valorisée, alors que la participation du capital privé national et surtout de l'étranger est envisagée avec méfiance.

"bureaucratisation" du secteur qui entraînerait un style "conservateur" de gestion, basé sur la reproduction simple des services, l'exploitation intensive des équipements (sans tenir compte des besoins et des frais de maintenance ou de renouvellement des installations), la mise en place des routines administratives, et la stabilité du personnel. Es souhaitent pouvoir les gérer comme des "services industriels", dont la gestion devait s'orienter vers le développement d'une "culture technique" valorisant l'expansion planifiée des services, les innovations techniques et organisationnelles, et la qualification du personnel impliqué.

Dans le contexte socio-politique de cette période, l'assainissement de base commence à être envisagé comme un droit social, au même titre que le logement populaire, ou la journée de travail de huit heures. La population desservie est perçue comme étant constituée des citoyens qui peuvent protester contre l'exclusion, et dont les revendications peuvent être capitalisées politiquement. La gestion municipale est valorisée par l'État central en tant que moyen de légitimation du régime: pour la première fois le gouvernement fédéral intervient de manière significative dans ce secteur avec le DNOS et, surtout, le SESP (qui n'est pas encore une fondation), dont les actions contribuent pour la socialisation des investissements, cherchant avant tout à renforcer la capacité technique et politique d'action des municipalités et des leaders locaux dans ce domaine.

Mais, l'absence d'autonomie administrative et financière des organismes municipaux, "étatiques" ou fédéraux en charge des services d'eau et d'égouts, et la fluctuation des niveaux d'investissement qui s'ensuit, sont autant de contraintes qui posent des problèmes à l'expansion des services et, par conséquent, à la concrétisation du droit des couches populaires à y accéder. Non seulement la planification des investissements, mais aussi l'entretien et le renouvellement des installations souffrent des contraintes institutionnelles de gestion des services. Pour la première fois, dans les milieux professionnel et politique du secteur émerge un débat à ce propos. L'organisation institutionnelle alors prédominante est envisagée comme un goulot d'étranglement qui s'oppose au développement des services, comme nous allons le voir par la suite.

1.5 - "Professionnalisation" et modernisation administrative

(du milieu des années 1950 à la fin des années 1960)

Nous observons, tout d'abord, que cette phase met en évidence certains problèmes concernant notre périodisation des phases de l'évolution de l'assainissement de base. Confirmant une de nos remarques méthodologiques initiales, on retrouve ici un décalage effectif entre l'échelle fédérale et l'échelle pauliste de notre périodisation, vu que les changements semblent aller plus vite à la seconde qu'à la première. Comme nous allons le voir, l'évolution du secteur à São Paulo acquiert non seulement une dynamique propre, mais des traits bien particuliers quant à l'orientation du développement sectoriel. Il n'empêche que les changements observés à l'échelle pauliste ne soient plutôt des manifestations particulièrement développées des tendances majeures du secteur à l'échelle nationale, dont l'évolution se produit sous l'emprise des transformations de la structure sociale et des changements de la conjoncture politico-institutionnelle qui en découlent.

Au niveau conjoncturel, il nous faut distinguer deux sous-périodes dans cette phase, en tenant compte des transformations politiques du pays, qui bascule d'un jeune régime civil démocratique à un régime militaire autoritaire: la sous-période d'avant et celle d'après le coup d'Etat de 1964. Leur regroupement dans une même phase d'évolution de l'assainissement de base signale, néanmoins, qu'il y a plus de continuités que de discontinuités dans notre domaine entre ces deux sous-périodes, avant que le PLANAS A ne vienne provoquer une vraie rupture dans le développement institutionnel du secteur.

Nous pouvons repérer des continuités déjà au niveau des transformations de la structure sociale entre la phase en question et la fin de la période populiste. C'est pendant les années 50 que le processus de transformation du Brésil dans une société urbano-industrielle s'accélère, avec l'intensification de l'industrialisation, de l'exode rural et de la croissance urbaine²⁴. Les pressions de la demande (urbaine et industrielle) augmentent

²⁴ Les données du recensement 1960 concernant la décennie précédente, montrent que: 1) le taux de croissance de la population nationale atteint 3,16%, alors que le taux de croissance urbaine arrive à 7,38%; 2) la plupart de la population continue d'habiter à la campagne, mais l'écart entre population urbaine et population rurale a été considérablement réduit; 3) la contribution du secteur secondaire au PIB dépasse celle du secteur primaire pour la première fois dans l'histoire du pays.

rapidement sur l'ensemble des services urbains, mais la capacité de réponse des organismes sectoriels se trouve limitée, moins par l'ampleur des investissements requis, que par les contraintes financières et administratives de la logique traditionnelle de service public qui caractérise leur mode de gestion. Cette logique commence à se modifier à partir du gouvernement Kubitschek, qui essaie de moderniser l'administration publique dans le cadre plus large d'un projet de modernisation du pays²⁵.

Il s'agit d'un projet d'hégémonie bourgeoise (dans le sens de A. Gramsci) appuyé, d'une part, sur l'idéologie "développementaliste" et, d'autre part, sur un programme planifié d'investissements publics lourds, le *Programa de Metas*. Avec la promesse d'avancer cinquante ans dans ses cinq années de mandat, Kubitschek réussit à rassembler les forces politiques de la droite et de la gauche autour de son programme de modernisation industrielle, qui envisage de faire du pays une société capitaliste développée. Étant fondé, d'un côté, sur l'expansion des infrastructures et de la production des biens de capitaux soutenues par des investissements fédéraux, et de l'autre, sur le développement de l'industrie de biens de consommation durable induit par l'incitation aux investissements étrangers directes, le *Programa de Metas* est mis en oeuvre par des agences gouvernementales nouvelles, ayant une autonomie accrue au sein de l'appareil d'État. Il s'agit de nombreux conseils, de quelques organes semblables aux régies autonomes françaises, ou encore, de quelques entreprises publiques qui constituent dans son ensemble une "administration parallèle", dont le pouvoir se développe à l'aide d'une "idéologie de la planification" soutenue par le corporatisme de certaines catégories professionnelles²⁶.

²³ Pour en savoir plus, v. M. V. BENEVIDES: *O governo Kubitschek: desenvolvimento económico e estabilidade política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976 (première édition)

²⁴ L'apparente neutralité du discours de la planification aurait une dimension idéologique plus profonde, dont l'enjeu dépasse largement une simple légitimation des intérêts des catégories socio-professionnelles impliquées. Selon la philosophe brésilienne M. Chaui, "dans la période de la libre concurrence, qui définissait les rapports économiques et sociaux par les rapports contractuels dans le marché ainsi que la liberté d'entreprise, l'idéologie bourgeoise prenait la forme de libéralisme...actuellement, avec la fin de la concurrence et l'avènement du capitalisme monopoliste d'État ou des oligopoles, l'idéologie bourgeoise prend la forme de l'Organisation, de la Planification et de la Gestion". La planification est alors envisagée comme une sorte de "modernisation de la politique" qui serait contaminée par "l'irrationalité" de la négociation entre les intérêts divergents des groupes sociaux (extrait de VARGAS, M.C. - *f.si^f,ifiraçan t, mudança social em Brasília*, dissertation de "mestrado" en sociologie, Campinas, IFCH/UNICAMP, 1989 - traduit par moi).

Au-delà de la lente diffusion de cette idéologie de planification "technico-scientifique", accompagnée de pratiques visant à la modernisation de la gestion des services publics, la contribution du gouvernement Kubitschek pour le développement de l'assainissement de base reste très limitée. Sa seule réalisation importante dans ce domaine est la création en 1959 de la SUDENE²⁷. Chargé du développement régional du Nordeste, cet organisme allait réaliser une action importante dans le domaine de "l'assainissement de base", surtout après son initiative de créer une entreprise publique chargée des services du secteur, la *Companhia de Aguas e Esgotos do Nordeste* (CAENE). En fait, c'est la SUDENE qui a forgé en premier l'expression "assainissement de base" pour désigner les domaines prioritaires de son action sanitaire: l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées. Dès lors on peut parler des deux services comme un "secteur" particulier des politiques publiques car, au delà du mot, une telle vision des priorités de l'assainissement urbain devient courante²⁸.

Tout se passe autrement dans l'État de São Paulo dans cette même sous-période. Le développement de l'industrie automobile dans la région de l'ABC pauliste consolide la vocation de la RMSP à devenir le principal foyer industriel de l'Amérique Latine et la capitale économique du Brésil. Ceci se reflète sur la croissance urbaine de l'aire métropolitaine et de la municipalité de São Paulo, dont la population vient juste de dépasser celle de Rio de Janeiro. Les pressions de la demande s'avérant plus fortes dans l'État de São Paulo, de même que l'organisation du milieu professionnel des ingénieurs, l'assainissement de base connaît ici des changements institutionnels beaucoup plus profonds quelques années avant le développementalisme de Kubitschek. Le démarrage du processus de formation d'une "administration parallèle" dans le domaine de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo s'est produit dans une conjoncture nationale de déclin du populisme (2^{ème} gouvernement Vargas), sous l'administration de Lucas N. Garcez.

²⁷ En plus, nous rappelons, avec M. Victoria Benevides et Francisco de Oliveira, que les dépenses sociales et celles concernant les services urbains ont significativement baissé pendant le gouvernement Kubitschek.

²⁸ En revanche, les pratiques d'intégration entre l'eau et les égouts vont s'avérer toujours difficiles car, même lorsque la gestion de ces services est institutionnellement intégrée, la plupart des investissements sont affectés à l'eau, tandis que les égouts occupent une position entièrement secondaire.

Professeur d'Ingénierie sanitaire à l'Université de São Paulo, Garcez était sensible à une ancienne revendication des ingénieurs concernant les agences publiques responsables des services d'eau et d'égouts: leur transformation en organismes dotés d'autonomie financière et administrative, c'est-à-dire, en "autarchies" (ou des sortes de "régies autonomes", comme l'avons déjà vu). Cette revendication avait même fait l'objet d'une motion approuvée par la V^e Convention Nationale d'Ingénieurs, tenue à Recife en novembre 1951, qui recommandait une telle transformation. En fait, dès 1945, cette revendication faisait l'objet d'une campagne acharnée de l'ingénieur Plinio Whitaker, directeur de la RAE. Sa campagne envisageait une réforme institutionnelle de cet organisme "étatique" chargé des services d'eau et d'égouts de la capitale (depuis la rupture de la concession à la Cie. Cantareira), qu'il souhaitait pouvoir gérer comme une "entreprise industrielle". Mais, il lui a fallu attendre le gouvernement Garcez (1951-55) pour voir accomplir cette réforme car, jusque-là, l'autonomie financière des agences gouvernementales était mal développée et mal vue: les pouvoirs publics, à tous les niveaux, avaient la tendance de concentrer la perception et la distribution de l'argent public en mains du Trésor²⁹.

Ainsi, Garcez crée en 1951 la première *autarchie* de l'État de São Paulo liée au secteur en question ici: le Département des Eaux et de l'Énergie Électrique (DAEE). Outre des attributions dans les domaines de l'énergie électrique et de la téléphonie, le DAEE est chargé de la gestion des ressources hydriques (promotion d'études hydrologiques, maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre des travaux concernant l'adduction d'eau potable, le contrôle d'inondations, la rectification des rivières, la protection des berges, etc.) dans l'ensemble de l'État de São Paulo. Il est chargé, en plus, d'être l'organisme exécutif des dispositions du Code des Eaux et d'autres attributions déléguées par le CNAEE dans le territoire pauliste: production d'informations hydrologiques, concession de droits de prélèvement ou dérivation d'eau, etc.. Le gouvernement Garcez entreprend aussi la transformation de la RAE en autarchie, avec son remplacement par le *Departamento de*

29 Whitaker, lui-même, rappelle que la première autarchie de São Paulo, celle chargée des routes, fut créée au début des années 40 par imposition du gouvernement fédéral: les États-fédérés devraient créer des organismes spécialisés de ce genre pour pouvoir recevoir les quotas du fonds routier fédéral (in SACHS, 1982:38-39).

Águas e Esgotos (DAE), créé au début 1954, dont les attributions initiales de gestion et opération des services d'eau et d'égouts de la capitale sont élargies à sa proche banlieue (le "petit ABC" plus la ville de Guarulhos) par l'intermédiaire de conventions signées avec les municipalités (v. chapitre VI, note 20).

Une autre initiative de Garcez dans le domaine de l'assainissement mérite d'être citée: la reprise de la concession des services d'eau de la ville de Santos et sa banlieue en 1953. Mais elle ne participe pas de ce mouvement de changement institutionnel de la gestion des services du secteur, puisque les services sont confiés à trois agences distinctes subordonnées au Dép. des travaux Sanitaires (DOS), qui était, nous l'avons vu, un organisme de radministration directe de l'État de São Paulo. Néanmoins, jusqu'à la deuxième moitié des années 60, les autarchies restent, de toute façon, les formes organisationnelles dominantes en termes de pouvoir au sein de l'administration de l'État de São Paulo, spécialement dans le secteur en question.

Revenant au niveau national, il nous reste à signaler quelques changements dans le domaine de l'assainissement de base qui interviennent avant l'instauration du régime militaire.

Dans la sphère fédérale, l'ancien SESP est transformé en Fondation en 1960, ce qui lui confère une certaine autonomie administrative et financière³⁰. En 1962, c'est le tour du DNOS, qui est transformé en autarchie et doté de ressources constituant un fonds national pour le financement des travaux d'assainissement de base (FNOS), dont les sources sont les suivantes: a) 2% des recettes fiscales de l'Union; b) taxe payée par les propriétaires ayant leurs immeubles valorisés par des travaux du DNOS (*contribuição de melhoria*); c) recettes propres du DNOS provenant de la prestation de services d'irrigation³¹. D'après la loi que transforme le DNOS en *autarchie*, 50% de des

30 Bien que la Fondation SESP (FSESP) continue d'être maintenue par le budget du Ministère de la Santé, elle va disposer dorénavant d'autonomie, par exemple, pour emprunter de l'argent des organismes de coopération internationale. Tel fut le cas des prêts que, d'après Rodolfo Costa e Silva, elle a obtenus de la BID pour appliquer dans des projets d'assainissement de 92 municipalités en 1967 (SEMASA,1990:31).

31 Renseignements extraits de NAJAR (1991). À remarquer qu'il ne s'agit pas ici d'un "fonds de roulement" constitué par des prêts remboursables, mais plutôt de ressources appliquées à fonds perdus. L'idée d'un fonds de roulement fédéral, apparue pour la première fois avec le Plan d'Assainissement de Vargas mentionné avant, fut reprise et appliquée par la Commission de la Vallée du São Francisco à partir de 1957. Elle sera postérieurement incorporé par le DNOS et le PLANASA, comme nous allons le voir par la suite.

ressources du premier item devaient être accordées aux travaux d'assainissement de base des municipalités.

Désormais, une sorte de division du travail commence à se dessiner entre les deux organismes mentionnés ci-dessus: revenant à sa vocation initiale, la FSESP devait s'occuper des villes de moindre taille et ressources, ainsi que des zones rurales, tandis que le DNOS se tournerait vers des zones urbaines les plus densément peuplées. Nous pouvons y repérer un glissement progressif de la "politique fédérale" concernant le secteur, dont le noyau central va passer du Ministère de la Santé au Ministère de l'Intérieur, à travers le DNOS et puis la BNH³². Ce glissement "découle principalement de l'ouverture de nouvelles perspectives d'obtention de ressources financières, et implique aussi une nouvelle conception de l'assainissement de base, qui est désormais envisagé comme service public essentiel non seulement à la santé publique, mais aussi au bon fonctionnement de l'infrastructure urbaine..." (COSTA, 1983: 13 - traduit par moi).

Cependant, au lieu d'une division du travail au sein d'une véritable politique fédérale d'assainissement de base, cette période est plutôt marquée par une pluralité d'organismes fédéraux s'occupant de problèmes du secteur et se disputant les ressources disponibles et les sphères d'influence. Il y aurait donc une superposition d'organismes ayant les mêmes fonctions, ce qui entraînerait l'inefficacité des actions et du gaspillage de ressources fédérales; d'où une aspiration diffuse à la centralisation des actions fédérales dans ce domaine parmi les techniciens du secteur³³.

Par ailleurs, il nous faudrait ajouter des initiatives de certains États-fédérés qui, face à l'aggravation des conditions sanitaires des capitales dans cette période de forte croissance urbaine, "devançant" le gouvernement fédéral et négocient le financement de travaux importants d'adduction d'eau et d'assainissement avec la Banque Inter-américaine de Développement (BID), dans le cadre de conventions parrainées par l'Agence nord-

³² Nous pourrions citer aussi les organismes de développement régional subordonnés au dernier ministère ayant des actions significatives dans ce domaine, comme la SUDENE (Nordeste), la SUD AM (Amazonie) et, dans une moindre mesure, la SUDECO (Centre-Ouest). Mais, à l'exception de la SUDENE, leurs actions sanitaires (toujours dans le cadre de projets plus globaux) ont été orientées plutôt vers les petites villes et la zone rurale.

³³ C'est ce que nous a affirmé Rodolfo Costa e Silva, en entretien, le 27/05/92

américaine pour le développement (USAID). C'est le cas de l'ancien État de Guanabara, de Pernambuco et du Rio Grande do Norte (Campelo de Melo, 1989:85)³⁴.

Après le coup d'État de 1964 et l'avènement du régime militaire, comme nous l'avons vu au chapitre III (section 2.1), l'ensemble des politiques urbaines et sociales nationales font l'objet d'un remaniement profond ayant pour but la concentration du pouvoir politique et financier aux mains du gouvernement fédéral. Dans le domaine de l'assainissement de base, les premières initiatives du gouvernement fédéral ne revêtent pas le caractère autoritaire qu'elles auront après la mise en place du PLANASA en 1971, mais reflètent plutôt l'ascension de la mentalité technocratique à l'intérieur du pouvoir, renforcée par le nouveau régime, qui condamne la politisation de l'administration publique et envisage la gestion des services urbains sur des bases entrepreneuriales. Mais ce phénomène de technicisation de l'administration publique reste relativement indépendant du régime autoritaire, et produit de changements institutionnels particuliers concernant l'assainissement de base dans l'État de São Paulo, comme nous allons le voir ci-après. Voyons d'abord les initiatives fédérales du nouveau régime précédant l'élaboration du PLANASA.

Au-delà des propositions concernant l'assainissement de base contenues dans les plans de gouvernement cités dans le chapitre III (section 2.1), la première mesure concrète du régime autoritaire touchant le secteur en question est la signature en 1965 d'une convention entre les gouvernements brésiliens et nord-américain représentés, respectivement, par le DNOS et l'agence USAID, qui donne origine au Fonds National pour le Financement de l'Approvisionnement en Eau (FNFAA), alimenté par des contributions des deux gouvernements. Pour le gérer, le gouvernement brésilien crée la

³⁴La première et la plus remarquable de ces initiatives est partie du gouvernement de la Guanabara en 1961. Avec US\$ 35 millions empruntés du BID, plus US\$ 70 millions de contrepartie locale (constituée par des prêts de la Banque de Guanabara, plus des ressources propres de l'autarchie concernée, la SURS AN), il réussit à financer des gros travaux d'adduction d'eau et de collecte/évacuation des eaux usées dans le Grand Rio de Janeiro. C'était une initiative novatrice à l'époque non seulement par le poids et l'échéance des financements impliqués, mais aussi par l'envergure des projets, les études de viabilité économique-financière qui les accompagnaient et, surtout, le caractère d'investissement donné aux travaux: assurant l'expansion des services, ils devaient permettre à terme le remboursement de l'ensemble des prêts à partir des recettes des tarifs (COSTA, 1983:12-13). L'expérience de la SURS AN est postérieurement évoquée comme paradigme pour la politique d'assainissement de base menée par le GEF (v. ci-après) et un exemple sur lequel les créateurs du PLANASA se sont appuyés pour justifier la viabilité de l'auto-financement du secteur (FISZON, 1990:33-35).

même année le Groupe Exécutif de Financement (GEF) coordonné par le DNOS. Le GEF travaille essentiellement auprès des municipalités. Il finance jusqu'à deux tiers du coût des travaux concernant leurs projets dans le domaine de l'eau potable, tandis que les municipalités doivent apporter le tiers restant sous la forme de fonds perdu. Les prêts sont accordés dans le cadre des conventions entre les municipalités et le DNOS, qui exige de chacune la présentation d'une étude détaillée sur la viabilité éconómico-financière à terme de son système d'eau. Dans sa courte existence, entre 1965 et 1967, ce fonds a financé des projets bénéficiant seulement seize villes, le montant total des ressources appliquées arrivant à US\$ 27 millions (FISZON, 1984:34-35).

Suivant une recommandation du Plan pour la période 1968-1970, le PED, le gouvernement fédéral crée par le décret n° 61.160 du 16 août 1967 un nouveau fonds national pour l'eau et l'assainissement, le FISANE, qui incorpore les ressources du FNFAA, de même que celles de l'ancien FNOS (v. supra), et résulte dans la dissolution du GEF. Également prévu dans le PED, le Conseil National d'Assainissement (COS ANE) est créé par la loi n° 5.318 du 26 août 1967. Basé sur une notion élargie de l'assainissement urbain, qui comprend les déchets, le drainage, la rectification des cours d'eau etc., le COSANE devait être composé non seulement de représentants des divers services ministériels concernés, mais aussi de représentants du gouvernement de Etats-fédérés, de l'Association Brésilienne des Municipales, et des associations patronales et professionnelles impliquées. Ce conseil, coordonné par le DNOS, devait élaborer la "politique nationale d'assainissement", dont l'exécution serait en charge du DNOS, de la FSESP et du *Departamento Nacional de Endemias Rurais*. Cependant, il n'a eu qu'une existence formelle, puisque la gestion du FISANE et de la politique sectorielle correspondante est bientôt transféré à la BNH. Le renforcement croissant du pouvoir de la BNH dans le domaine de l'assainissement de base urbain provoque l'effacement du DNOS et de tous les autres organismes fédéraux liés au secteur, qui passent à jouer un rôle complètement subordonné vis-à-vis du secteur³⁵.

35 La subordination de la FSESP va se traduire plus tard dans un accord de coopération entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Santé signé en 1973. La FSESP est alors chargée d'établir et de surveiller l'application des paramètres concernant la potabilité de l'eau, et de contrôler la qualité des processus d'épuration et de disposition finale des eaux usées des réseaux gérés par les entreprises des États

Constituée essentiellement par des ressources du budget fédéral et des prêts internationaux, le FTSANE s'avère insuffisant pour financer les investissements requis dans le secteur et pour assurer le remboursement des prêts. Il fallait trouver un mécanisme de financement à la fois puissant et stable. La solution vient du FGTS, dont la gestion est confiée, elle-aussi, à la BNH. Initialement mobilisé exclusivement pour le financement du logement populaire, le FGTS passe à constituer la principale ressource du Système Financier de l'Assainissement (SFS) institué en 1968.³⁶ Le SFS va compter aussi sur des fonds pour le financement des services d'eau et d'égouts institués au niveau de chaque État-fédéré, dont la création est stimulée et orientée par la BNH. Ces fonds sont à l'origine des FAE, qui feront partie du système institué par le PLANAS A en 1971.

Au contraire du GEF, qui finançait essentiellement des projets municipaux, le SFS cherchait à financer plutôt des ouvrages compris dans des programmes planifiés et exécutés par des agences relevant des États-fédérés³⁷. Le schéma de financement initialement retenu par le SFS prévoyait la répartition suivante des charges entre les acteurs institutionnels impliqués: un quart du coût des travaux devait être financé sur fonds perdu par les municipalités, alors que les trois quarts restant devaient être également repartis entre la BNH (37,5%) et les fonds des États-fédérés (37,5%). Suivant ce schéma, le SFS allait financer, entre 1968 et 1970, des travaux d'assainissement de base concernant 235 villes de 15 États, avec un montant de total de US\$ 270 millions (FISZON, 1984: 34-35). Cette remarquable performance (surtout vis-à-vis des 16 villes

intégrées au PLANAS A. En plus, "avec l'autorisation des responsables municipaux", la FSESP devait chercher à transférer à ces entreprises les conventions qu'elle avait signées avec les municipalités concernant la gestion des services d'eau et d'égouts, afin d'aider la viabilisation du PLANAS A. En contrepartie, la BNH pourrait "exceptionnellement et pour des zones spéciales" financer des projets de la FSESP dans ce domaine (cité par FISZON, 1990:60-61).

36 Ce fonds constituait également la partie la plus importante du Système Financier de l'Habitation coordonné par la BNH. Pour en savoir plus, voir SACHS (1990).

37 Depuis 1930, comme nous l'avons déjà dit, tous les États-fédérés avaient des agences (normalement intégrées dans leur administration directe) responsables pour les services d'eau et d'assainissement de leurs capitales. Il semble qu'à partir de la création du SFS, la BNH ait stimulé non seulement l'extension de leurs actions aux villes de l'intérieur (financement et assistance technique), mais aussi leur réforme administrative visant à les transformer en des entreprises publiques. Ainsi, nous remarquons que, parmi les 26 entreprises étatiques d'assainissement de base qui existent aujourd'hui au Brésil (qui correspondent aux 27 unités de la fédération, y compris le District Fédéral et excepté le nouvel État-fédéré du Tocantins), il n'y a que 5 qui ont été créées avant la mise en place du SFS. Par ailleurs, au contraire de ce que l'on imagine, seulement une dizaine d'entre elles furent créées après l'institution du PLANAS A. Comme nous allons le voir, celui-ci n'est que l'achèvement autoritaire de politique centralisatrice menée par la BNH dans ce domaine.

bénéficiées par les financements du GEF dans une période comparable) témoigne de l'importance de la mise à contribution des États à travers leur fonds sectoriel, à laquelle s'ajoutent les ressources du FIS ANE et celles mobilisées par le FGTS³⁸.

Avec la constitution du SFS, qui concentre la plupart des investissements fédéraux destinés à l'assainissement de base, nous sommes à mi-chemin du système centralisé de gestion de ce secteur qui sera mis en place avec le PLANASA. Si la mise à l'écart du COSANE laisse entrevoir les contours autoritaires que ce système va revêtir, nous pouvons remarquer que les municipalités ne se trouvent pas encore entièrement exclues du SFS.

Parallèlement à la constitution progressive d'une politique fédérale d'assainissement de base du régime militaire, à partir de la deuxième moitié des années 60, un processus analogue se développe dans l'État de São Paulo ayant, quand même, quelques caractéristiques spécifiques. Déjà en 1967, la nouvelle Constitution pauliste prévoit la création d'un fonds d'assainissement de base, le FESB, dont l'institution s'effectue l'année suivante. Ayant ses attributions élargies en 1969, le FESB devient une autarchie chargée de financer des travaux, de promouvoir des études, des recherches et des activités de formation, ainsi que d'offrir de l'assistance technique dans le domaine de l'assainissement de base, y compris le contrôle de la pollution des eaux.

L'action du FESB se fait remarquer par des résultats très satisfaisants et, surtout, par les principes novateurs qui la guidaient. Provenant du budget de l'État de São Paulo, les ressources du FESB étaient accordées aux municipalités sous la forme de prêts, dont le remboursement devait permettre la continuité des investissements. Le financement des programmes municipaux étaient répartis de façon semblable au schéma initial du SFS: 25% revenait à la municipalité, tandis que le FESB fournissait 37,5% et appuyait la

•¹⁵ On aurait tendance à attribuer cette performance surtout au FGTS, qui mobilise effectivement un énorme volume de ressources. Pourtant, le rôle qu'il joue dans le financement de ces travaux est apparemment moins important qu'on ne le croit, puisque la BNH n'est autorisée à appliquer les ressources de ce fonds dans l'assainissement qu'à partir du Décret-loi n° 949 du 13 octobre 1969. En plus, si le volume de ressources mobilisées par le SFS correspond à dix fois celui mobilisé par le GEF, la performance du premier, en nombre de municipalités bénéficiées est plus de seize fois supérieure à celle du dernier. Nous pouvons conclure qu'au-delà d'une plus grande disponibilité de ressources financières, la participation des États-fédérés au sein du SFS a permis une meilleure planification et gestion des programmes d'investissements, dont découle l'accroissement de leur "productivité".

municipalité pour obtenir les 37,5% restant auprès d'entités du gouvernement pauliste, fédérales (essentiellement le BNH) ou internationales.³⁹ L'innovation de ce schéma se trouvait plutôt du côté des exigences que les municipalités devaient remplir pour pouvoir bénéficier des crédits du FESB: d'une part, leurs services d'eau et d'égouts devaient être dotés d'autonomie administrative et financière (ce qui impliquait souvent la création d'une autarchie ou d'une compagnie municipale); d'autre part, ils devaient élaborer un plan d'exécution des travaux approuvé par le Conseil Municipal. Pour ce faire, le personnel des services municipaux pouvait recevoir l'assistance technique et la formation nécessaire d'une unité spécialisée du FESB, le *Centro Tecnológico de Saneamento Básico*, dont l'action était appuyée par l'*Organización Panamericana de Salud* (OPS).⁴⁰

Le développement de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo à cette époque est marqué aussi par l'émergence d'une forme organisationnelle nouvelle dans ce secteur: les entreprises publiques (ou plutôt "para-publiques") d'économie mixte.

Le gouvernement pauliste créé ainsi en 1968 la *Companhia Metropolitana de Aguas de São Paulo* (COMASP), chargée de produire et de vendre de l'eau potable en gros aux municipalités de l'aire métropolitaine de la capitale, celles-ci gardant la gestion de leurs respectifs services réseau de distribution. Placée sous contrôle actionnaire du DAEE, la COMASP devait accomplir ses fonctions à travers la construction de gros ouvrages de captation, d'adduction et de traitement, conduisant l'eau aux réservoirs centraux des municipalités. La solution envisagée pour les égouts de la zone métropolitaine est semblable: l'État de São Paulo crée en 1970 une entreprise sous contrôle actionnaire du FESB, la *Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo* (SANESP), qui est chargée de recevoir les eaux usées collectés par les réseaux d'égouts municipaux et de leur donner une "disposition finale adéquate" (traitement ou évacuation/éloignement). La création de ces deux entreprises impose la restructuration de

39 Il est probable que le schéma du FESB ait servi de modèle au SFS, plutôt que le contraire, puisque la loi de création du premier précède de quelques mois celle qui institue le dernier. Ceci n'empêche que le crédits du SFS s'avèrent largement présents dans les contrats de financement du FESB.

40 Cette unité spécialisée du FESB constitue un organisme précurseur de l'actuelle CETESB, la Compagnie de technologie d'assainissement de base et contrôle de la pollution des eaux (aujourd'hui appelée Cie. de technologie d'assainissement environnemental) qui a été créée conjointement avec la SABESP en 1973. Pour en savoir plus sur l'expérience et les résultats obtenus par le FESB, voir YASSUDA (1989).

l'autarchie qui était alors chargée des services d'eau et d'égouts de la capitale, le DAE, dont les attributions sont réduites à la distribution d'eau et à la collecte des eaux usées de la seule municipalité de São Paulo. Par conséquent, l'autarchie aura sa dénomination changée en SAEC (*Superintendencia de Agua e Esgotos da Capital*).

À la dernière partie du chapitre Vu, nous allons revenir au rôle que la COMASP et la SANESP ont tenues lors de la formation de grandes infrastructures d'assainissement de base de la RMSP. Pour l'instant, nous devons plutôt rajouter que l'État de São Paulo a créé encore deux autres entreprises publiques dans ce secteur à cette époque. Par le biais de la fusion des trois organismes qui s'occupaient auparavant de la gestion de l'assainissement de base dans la région de Santos, le gouvernement pauliste crée en 1969 la *Companhia de Saneamento da Bacia da Santista* (SBS), dont le contrôle actionnaire est confié au DAEE. En 1971 c'est le tour de la *Companhia de Regional de Aguas e Esgotos do Vale da Ribeira* (SANE VALE), qui est créée pour gérer les services du secteur dans la région la moins développée de l'État de São Paulo. C'est le FESB qui détient le contrôle actionnaire de cette entreprise.

L'ensemble des organismes créés par le gouvernement pauliste dans le domaine de l'assainissement de base à la fin des années 60 aura une existence éphémère puisque, nous allons le voir ici (à la seconde partie de ce chapitre), l'implantation du PLANASA dans l'État de São Paulo à partir de 1973 imposera leur fusion dans des grosses entreprises sectorielles qui consolident la constitution du secteur en tant que champ politico-institutionnel autonome au sein de l'administration. Leur création eut, néanmoins, des conséquences importantes sur la formation de ce champ, car elle impliqua une perte de pouvoir des organisations du type autarchie (DAE, DAEE) en faveur des entreprises publiques (v. SACHS, 1982).

Récapitulons les changements essentiels de cette phase d'évolution du secteur en question. Nous pouvons les résumer en quatre points principaux. Les deux premiers touchent plus directement la gestion municipale, tandis que les deux derniers concernent plutôt l'organisation de l'assainissement de base au sein de l'administration de l'État de São Paulo.

Le premier point est la consolidation de l'assainissement de base comme un "secteur" ayant une place importante dans *l'agenda* politique du gouvernement fédéral et des États-fédérés, sans que la compétence municipale dans la matière soit remise en question. Le long de cette période, il y a un élargissement de l'aire géographique et du type de situation où l'intervention de ces deux niveaux de gouvernement s'avère légitime ou souhaitable dans ce domaine.⁴¹ Mais, cette intervention doit se faire avec le consentement et la coopération des municipalités. Cette valorisation de la gestion municipale des services connaît quand même des variations importantes selon les changements de la conjoncture politique de l'époque.

Pendant l'essor du développementalisme, le pouvoir municipal est vu comme un "pouvoir menacé" dans sa capacité de répondre à l'augmentation de la demande de services poussée par la croissance urbaine accélérée, à laquelle s'ajoutent l'insuffisance de ses moyens (techniques, humains et financiers) et "l'irrationalité" des pratiques populistes. Les municipalités sont vues, en même temps, comme des relais indispensables au processus d'intégration du marché intérieur du pays déclenché par les transformations du gouvernement Kubitschek, auxquels il faut donner les moyens de devenir des "partenaires" de l'intériorisation du développement, ce qui passe par la modernisation de la gestion municipale des services. Avec l'avènement du régime autoritaire, la modernisation de la gestion municipale des services devient un enjeu secondaire, car le pouvoir municipal est de plus en plus envisagé comme un "pouvoir menaçant" qu'il faut limiter, plutôt qu'un partenaire des programmes de modernisation de l'infrastructure développés par les militaires.

Le deuxième point est l'effort de "modernisation administrative" des services, lié aux problèmes d'organisation institutionnelle du secteur hérités de la phase précédente.

Au niveau fédéral, cet effort se traduit moins par des changements institutionnels (transformation du SESP en fondation et du DNOS en autarchie, plus création d'autres

41 L'intervention du gouvernement fédéral cesse d'être cantonnée aux régions problèmes, comme c'était le cas dans les premiers temps du SESP ou de la SUDENE. La création du DNOS, les premiers plans de développement du régime militaire et, enfin, l'institution du SFS au sein de la BNH témoignent de la volonté du gouvernement fédéral d'avoir une action planifiée dans ce domaine, voire une politique, à l'échelle nationale. Il en va de même dans l'État de São Paulo, où l'action du gouvernement étatique sort du cadre limité de la capitale et de sa proche banlieue, et s'étend à l'ensemble de l'État.

organismes sectoriels au sein du Ministère de l'Intérieur) que par un changement de philosophie concernant la gestion et le financement de l'assainissement de base: on passe d'une organisation basée sur des entités de l'administration directe, financés essentiellement sur des ressources budgétaires instables, sans autonomie de décision et sans budget propre, à une autre qui privilégie le renforcement de l'autonomie financière et administrative des organismes gestionnaires des services, et le financement du secteur par l'institution des fonds renouvelables constitués par des prêts remboursables. La participation du gouvernement fédéral dans la socialisation des investissements dans le secteur est envisagé dans une logique économique-financière, selon laquelle les États-fédérés et les municipalités ne sont plus de simples bénéficiaires, mais des partenaires ayant des responsabilités politiques et financières à assumer dans les programmes de travaux qui le concernent.

Dans l'État de São Paulo, en revanche, changement institutionnel et changement de philosophie font partie d'un même mouvement, dont la dynamique approfondit les transformations du secteur. Celui-ci commence par la création de certaines autarchies (DAEE, DAE), passe par l'institution du FESB (qui conditionnait la concession des prêts aux services municipaux d'eau et d'égouts à leur réorganisation institutionnelle et administrative) et s'achève avec la création de plusieurs entreprises para-publiques d'assainissement de base.

Il est intéressant de noter que la modernisation administrative du secteur, l'effort de doter les services d'eau et d'égouts d'autonomie administrative et financière, est le fruit d'un processus de pression des acteurs institutionnels des niveaux supérieurs sur ceux des niveaux inférieurs, beaucoup plus que l'aboutissement d'une revendication interne des agents impliquées dans ces services, du moins au niveau des municipalités.⁴² D'une part, la constitution des autarchies municipales a été largement due soit à l'incitation du gouvernement fédéral (avec les nombreux SAAE créés par la Fondation

⁴² Ce point nous permet d'établir une comparaison avec la France, dans la mesure où une série de lois relevant de l'État français a imposé aux communes la modernisation de leurs services d'eau et d'assainissement: depuis 1937, ils sont tenus d'être gérés comme des "services à caractère industriel et commercial", alors qu'à partir de 1967 ils sont obligés d'avoir une comptabilité individualisée et distincte de la comptabilité générale des communes, avec un budget annexe pour chaque service. Pour en savoir plus sur le cadre juridique de la gestion de l'eau en France, consulter BEYELER (1991: chap. II).

SESP), soit à la pression des gouvernements "étatiques" (c'est le cas de São Paulo, avec le FESB). D'autre part, la transformation des agences d'eau et d'assainissement des États-fédérés dans des entreprises publiques ou des autarchies, ainsi que l'institution des fonds renouvelables à ce niveau furent des mesures prises, dans la plupart des cas (São Paulo étant une exception), sous l'incitation du gouvernement fédéral, notamment par les crédits du SFS.

Le troisième point concerne la professionnalisation croissante du secteur, dont la gestion devient de plus en plus normalisée et soumise aux intérêts du milieu professionnel des ingénieurs. Ce milieu s'organise politiquement au niveau national, avec la promotion des congrès, la production de documents et de publications périodiques, et finalement, la fondation de l'ABES en 1966. Cette professionnalisation se trouve étroitement liée aux changements institutionnels du secteur, qui découlent largement de la quête d'autonomie de cette catégorie professionnelle. C'est surtout le cas de São Paulo, comme SACHS (1982) l'a démontré.

Le dernier point, qui concerne plutôt l'État de São Paulo, est le nouveau rapport entre le secteur public et le secteur privé instauré dans le domaine de l'assainissement de base avec la création d'entreprises para-publiques. Associé à un changement culturel qui implique la fin d'une conception d'ingénierie publique, ce changement institutionnel augmente la liberté de chaque entreprise pour négocier la sous-traitance de travaux, d'études et de projets avec l'initiative privée. Nous pouvons parler ici d'une sorte de "privatisation décentralisée" des services du secteur, même si de l'exploitation des services reste toujours sous contrôle des entreprises publiques.

1.6 - La centralisation autoritaire des services : la rupture du PLANASA

(du début des années 1970 à la fin des années 1980)

Notre reconstruction du développement historique des services d'assainissement de base au Brésil et dans l'État de São Paulo arrive ici à son épilogue. La restructuration radicale qui connaît ce secteur avec la mise en place du PLANASA consolide la domination d'un mode d'organisation centralisée des services dont les principaux traits, déjà examinés dans le chapitre III, persistent encore aujourd'hui. Ainsi, les lignes qui suivent ne font que récapituler brièvement les principaux changements marquant notre objet dans cette période plutôt à l'échelle nationale, afin de compléter notre démarche narrative de l'histoire du secteur. Quant aux particularités du processus d'implantation du PLANASA dans l'État de São Paulo, nous allons les examiner plutôt à la seconde partie du chapitre (section 2.1).

Crée en 1971, le PLANASA achève le processus de concentration au niveau fédéral du pouvoir décisionnaire et financier touchant l'assainissement de base au Brésil, dont l'amorce avait été la création du SFS au sein de la BNH. Constituant le couronnement de ce processus, il en révèle la vocation autoritaire. Comme nous l'avons déjà vu, ce plan fixe des objectifs quantitatifs ambitieux et institue une nouvelle organisation pour le secteur, laquelle s'impose par le biais de nouvelles exigences conditionnant l'accès au SFS.

Dorénavant, pour pouvoir bénéficier des crédits de celui-ci, chacun des États-fédérés doit obligatoirement créer, dans le cadre du PLANASA, une entreprise publique unique centralisant la gestion des services d'eau et d'égouts de l'ensemble des municipalités "adhérentes" situées dans son territoire; ils sont tous également tenus d'instituer un fonds propre, le FAE, qui doit financer la moitié des investissements prévus dans des programmes spécifiques pour l'eau et l'assainissement élaborés par chaque concessionnaire étatique sous l'orientation de la BNH. Aucun prêt n'est plus accordé directement aux municipalités, qui ne peuvent accéder aux crédits du SFS qu'à

travers la concession de leurs services à l'entreprise de leur État. Ainsi, les municipalités qui refusent d'adhérer au PLANASA par la concession de leurs services sont exclues des financements du SFS, malgré la contribution de leurs populations actives au FGTS.

Le caractère autoritaire du PLANASA se manifeste, en plus, dans les contrats de "concession", dont les clauses ne réservent aucune attribution d'autorité organisatrice ou de "pouvoir concédant" aux municipalités⁴³. Comme nous allons le voir dans l'étude de cas concernant Diadema (chap. VI), la plupart des clauses de ces contrats sont destinées à protéger les intérêts de l'entreprise concessionnaire des services. Donc, les municipalités ayant adhéré au PLANASA ont fait l'objet, elles-aussi, d'une exclusion qui ne se situe pas sur le plan financier, mais sur celui des décisions concernant les services d'eau et d'assainissement qui desservent leur population et leur territoire.

La principale caractéristique de cette phase de l'évolution de l'assainissement de base au Brésil, celle qui marque une vraie rupture par rapport aux précédentes, est ainsi l'énorme concentration de ressources financières et de pouvoir de décision touchant ce secteur dans les niveaux centraux du pouvoir (gouvernement fédéral et gouvernement des États-fédérés), accompagnée d'un effort d'exclusion du pouvoir municipal de ce domaine. Si la préservation de l'autonomie municipale faisait partie de la stratégie politique du régime militaire visant à maintenir une façade de légalité et de légitimité, les municipalités étaient quand même envisagées comme un **pouvoir menaçant**, dont les prérogatives dans le domaine de l'eau constituaient un enjeu important: "la dotation en eau et en assainissement faisait partie de la panoplie classique des promesses électorales, et de la gestion des rapports sociaux locaux; de même la fixation des tarifs était-elle un instrument politique" (COING, 1989:92). Comme nous l'avons vu, le PLANASA a donc

⁴³ D'après l'ex-Directeur de Planification de la SABESP et un des créateurs du FESB, le prof. Yassuda, "les contrats ont visé essentiellement la protection des intérêts du concessionnaire lors d'une éventuelle résiliation de la part de municipalités...leur grand souci était d'éviter la possibilité d'avoir des tarifs différents pour des contrats différents, ce qui aurait été naturel dans les rapports avec les municipalités, car elles sont le pouvoir concédant auquel compete la définition et l'approbation des tarifs. Donc, il y a eu, pour ainsi dire, un coup de magie des juristes de l'époque permettant aux municipalités d'inclure dans la concession une espèce de délégation de leur droit de fixer les tarifs. Je doute que ce point soit juridiquement correct si l'on l'examine aujourd'hui à la lumière du droit public. Ce fut un détail soigneusement étudié par les juristes de l'époque, puisqu'il serait très difficile pour les concessionnaires étatiques d'opérer avec des tarifs différents pour chaque municipalité, d'autant plus que le PLANASA suivait le principe de transferts croisés de ressources des municipalités les plus riches vers celles les plus pauvres au sein de chaque État et du pays dans son ensemble" (entretien à l'auteur le 28/05/92).

été conçu non seulement comme un moyen de rationalisation administrative et financière du secteur, mais aussi comme un outil puissant de dessaisissement des municipalités de la gestion des services.

Dans ce contexte, la gestion municipale des services acquiert un sens entièrement nouveau: d'une part, elle fait désormais partie des moyens de résistance des municipalités contre la centralisation autoritaire du régime militaire et, d'autre part, les décisions organisationnelles touchant le secteur prises par les municipalités inscrites dans ce camp vont être largement définies par rapport à leur exclusion, voire leur opposition ouverte au système centralisé du PLANASA. Malgré la diversité des pratiques et des modes d'organisation administrative que le terme gestion municipale peut recouvrir, il nous semble pouvoir y repérer un certain nombre de traits communs liés à la situation technico-économique et politique des villes concernées, ainsi qu'à leur quête de modalités alternatives de financement et de gestion des services du secteur. Mais, l'effort de définition des traits essentiels de la gestion municipale renvoie plutôt à l'analyse que nous allons développer dans la troisième partie de la thèse à partir de nos études de cas. Cela n'empêche que le profil des villes ayant gardé la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement dans l'État de São Paulo soit examiné brièvement à la prochaine section.

Pour terminer cette section, il nous reste à souligner que la fin de cette période est difficile à cerner. Si la crise financière du PLANASA commence effectivement dès le début des années 80, sa crise institutionnelle déclenchée à partir de la liquidation de la BNH à la fin 1986 semble encore loin d'être finie. Mais, il faut attendre le début des années 90, avec la création du Secrétariat National de l'Assainissement au sein de la réforme administrative du gouvernement Collor, pour que cette crise donne origine aux premières initiatives concrètes visant à bâtir un nouveau modèle national de gestion de l'assainissement de base. Si, comme nous l'avons vu au chapitre précédent (section 2.3), nous sommes encore loin d'un modèle entièrement nouveau, les changements que nous avons observés dans le discours et dans les principes énoncés de la nouvelle politique fédérale pour le secteur nous permettent d'y repérer le rejet de l'ancien modèle que l'on prétend dépassé.

2 - Le processus d'implantation du PLANASA dans 1* État de São Paulo et la formation de la SABESP : __approche régionale fle la gestion Étatique

Cette partie du chapitre est sous-divisée en deux sections. Dans la première, nous analysons certains aspects du processus d'implantation du PLANASA dans l'État de São Paulo ayant contribué à donner une conformation particulière aux rapports qui s'établissent ici entre les acteurs centraux de la gestion étatique de l'assainissement de base (la SABESP et le le capital privé associé). La seconde cherche à examiner le profil organisationnel de la SABESP, afin de mieux connaître les contraintes économiques, institutionnelles et administratives de "l'agent promoteur" du PLANASA dans l'État de São Paulo. Il s'agit de compléter l'approche nationale de la gestion étatique développée au chapitre précédant par une approche "régionale" à caractère introductif. Quant à une analyse plus approfondie des limites et des atouts de ce mode de gestion, elle renvoie plutôt à une approche de son mode de fonctionnement réel (capacité de management et de régulation des services) sur le terrain municipal, laquelle sera développée au chapitre VI à partir de l'étude du cas de Diadema.

2.1 - La résistance au PLANASA et le territoire de la gestion étatique dans le contexte pauliste

Nous déjà eu l'occasion d'observer que la résistance municipale à l'implantation du PLANASA dans l'État de São Paulo concerne aujourd'hui environ 40% de la population, et presque la moitié des municipalités paulistes (chap. II, section 2.2).⁴⁴ Comme nous allons le voir de manière plus détaillée ci-après, la plupart de ces municipalités peuvent être caractérisées comme des villes riches, ayant une population qui dépasse la centaine de milliers d'habitants, alors que le profil prédominant des municipalités concédantes paulistes semble être plutôt l'inverse (avec quelques

⁴⁴ Pour avoir les données détaillées par secteur, consulter le Tableau n° 1 du chapitre II (section 2.2).

exceptions remarquables). Maintenant, il convient d'examiner la résistance au PLANASA qui s'est manifestée au niveau de l'administration de l'État-fédéré.

L'adhésion de São Paulo impliquait la constitution d'une entreprise unique qui devait monopoliser la gestion des services d'assainissement de base de l'ensemble des municipalités paulistes ayant adhéré au PLANASA. Par conséquent, elle allait entraîner la dissolution de toutes les autres entreprises ou autarchies du secteur, dont l'organisation par le gouvernement de cet État-fédéré était encore bien récente: la COMASP, la SANESP, la SANEVALE, la SBS, la SAEC et même le FESB. Le milieu des ingénieurs, qui s'était battu pour cette organisation décentralisée s'oppose à la centralisation imposée par la BNH. Ainsi, la *Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo*, la SABESP, ne sera créée en 1973 qu'après une forte pression exercée par la BNH, qui décide de suspendre tous les nouveaux financements vers l'intérieur de cet État-fédéré en 1972 (MOURA DE SANTA INES, 1985:73). Cette pression s'avérait d'autant plus farouche que l'adhésion de São Paulo pouvait peser très fort dans la viabilisation économique de l'ensemble du système PLANASA car, nous l'avons déjà vu, São Paulo payait les taux d'intérêt les plus élevés du SFS (v. chapitre III, section 2.2.2).

Malgré l'opposition farouche de certains segments de l'ingénierie sanitaire pauliste, dont les intérêts étaient liés à l'organisation institutionnelle précédente, la SABESP est enfin créée par la loi n° 119 du 29 juin 1973. Celle-ci la définit comme une société d'économie mixte para-publique placée sous contrôle actionnaire du DAEE et subordonnée au Secrétariat des Services et des Travaux Publics, dont les buts sont "la planification, l'exécution et l'exploitation des services d'assainissement de base dans l'ensemble du territoire de l'État de São Paulo, en observant le respect de l'autonomie des municipalités".

La loi n°119 détermine que le patrimoine initial de la SABESP soit constitué à partir de la fusion de la COMASP et de la SANESP, plus l'incorporation de la totalité du patrimoine de la SAEC, et d'une partie de celui du FESB, toutes ces compagnies et autarchies devant disparaître en conséquence de la création de la nouvelle entreprise.

Elle détermine également qu'une partie du patrimoine de la SBS et une partie de celui de la SANEVALE soient incorporées par la SABESP, les deux premières devant être transformées en entreprises de prestation de services pour l'État de São Paulo dans leurs respectives zones d'action. La dernière mesure n'ayant pas eu de suite, la SBS et la SANEVALE sont dissoutes en 1975. Suivant une orientation générale du PLANASA, la SABESP devient ainsi une entreprise ayant le monopole de la gestion des services d'assainissement de base des municipalités concédantes de l'État de São Paulo.

Nous ajoutons que, néanmoins, un autre organisme liée au secteur est créé au sein de l'administration pauliste par la loi n° 118, signé à la même date que la loi précédente par le gouverneur de São Paulo, M. Laudo Natel. Il s'agit de la CETESB, entreprise publique (également placée sous contrôle actionnaire du DAEE et subordonnée à l'origine au Secrétariat des Services et des Travaux Publics) à laquelle compete établir des mesures de monitoring et de contrôle de la pollution des eaux dans l'ensemble du territoire pauliste, produire de la technologie et du savoir-faire, et encore, fournir de l'assistance technique dans le domaine de l'ingénierie sanitaire et environnementale. Cette loi détermine qu'une partie du patrimoine du FESB revienne au patrimoine initial de la CETESB, et que toutes les prestations de service de celle-ci soient toujours rémunérées. La CETESB va jouer un rôle important dans son domaine d'action non seulement au niveau de São Paulo, mais aussi à l'échelle nationale, car elle devient l'"organe technique" auquel la BNH sous-traite l'évaluation des projets d'eau et d'assainissement concernant les États de São Paulo, du Minas et du Mato Grosso, entre autres.

Revenant à la SABESP, il nous faut dire que la consolidation de l'entreprise en tant qu'organisme occupant une position centrale au sein du secteur en question dans l'État de São Paulo a été quand même très difficile. La résistance initiale des fonctionnaires de l'ingénierie sanitaire pauliste à la centralisation du PLANASA se poursuit après sa création. D'après le prof. Yassuda, plusieurs ingénieurs qui occupaient des positions dirigeantes dans le secteur ont abandonné à jamais l'administration publique, comme Haroldo Jezler (ex-directeur de la SABESP), Benoit de Almeida

Victorette (ex-directeur du FESB), parmi beaucoup d'autres. Conformément au témoignage qu'il nous a fait lors d'un entretien daté du 28 mai 1992:

"ces personnes n'ont pas acceptée les directives autoritaires de la BNH, auxquelles le gouverneur de São Paulo a dû se soumettre...le gouverneur Laudo Natel fut obligé de nommer un général pour la présidence de la SABESP, lequel assume le poste amenant avec lui des conseillers médiocres...la compagnie resta paralysée pendant deux ans..." (entretien accordé à l'auteur le 28/5/92).

Il a fallu une forte mobilisation des ingénieurs paulistes au sein de l'Institut d'Ingénierie et auprès du gouvernement pour que les grands travaux liés à la production, l'adduction et la distribution d'eau pour la RMSP commencés dans la période précédente reprennent (notamment le système Cantareira), ce qui a empêché une crise majeure du secteur et de la filière qui lui est associé. Cet épisode contribue à consolider une vision d'unité d'intérêts entre les ingénieurs fonctionnaires et les ingénieurs travaillant pour le capital privé par rapport à la défense commune du secteur. Dorénavant, les rapports entretenus entre la SABESP et les entreprises privées liées à l'assainissement de base vont s'avérer "toujours aisés et étroits" (MOURA DE SANTA INES, 1985:74-76).

Voyons maintenant comment s'est structuré le "territoire" de la SABESP, dont l'expansion, c'est-à-dire, l'obtention de nouvelles concessions municipales des services d'eau et d'égouts, était un des objectifs fixés auprès de la BNH.

En étudiant soigneusement une grande carte qui se trouve affichée dans une salle du Département d'opérations de la RMSP au siège de la SABESP à São Paulo,⁴⁵ où nous pouvons observer la division politico-administrative de l'État de São Paulo, avec les municipalités concédantes signalées en huit couleurs différentes, chacune représentant une des directions régionales de la compagnie, nous avons pu remarquer que le territoire de la compagnie a été consolidé principalement autour de zones qui étaient déjà contrôlées auparavant par d'autres organismes appartenant à l'administration de l'État-fédéré, desquels l'entreprise issue du PLANASA a hérité du

*5 Malheureusement le format de cette carte nous a empêché de la reproduire ici, alors que nous n'avons trouvé aucune autre avec les mêmes informations pouvant être facilement photocopiée. Nous pouvons, néanmoins, présenter les conclusions que nous avons pu extraire de son observation attentive.

patrimoine et certaines obligations contractuelles: il s'agit de la capitale et de la plupart de l'agglomération environnante (via COMASP, SANESP et SAEC), de la Baixada Santista (via SBS), et de la Vallée du Ribeira (via SANEVALE). D'après mes notes, ces trois régions et leur respective couleur s'y distinguent par de grandes tâches continues, alors que les autres couleurs et régions se présentent comme des tâches plus discontinues et éparpillées par ci et par là sur un grand fond blanc. Celui-ci représente dans son ensemble, et en négatif, le "territoire" de la gestion municipale, formant un tissu pas trop discontinu qui prédomine, grosso modo, sur les autres régions paulistes.

Revenant au camp de la gestion étatique, c'est-à-dire, au territoire de la SABESP, il convient de regarder de plus près les caractéristiques principales des municipalités concédantes de l'État de São Paulo.

D'après l'avis d'un de nos interviewés de la SABESP, les municipalités paulistes ayant adhéré au PLANASA peuvent être caractérisées comme des villes qui se trouvaient dans une situation difficile lors de leur "option" pour la concession: il s'agissait surtout de municipalités relativement petites, disposant de peu de ressources fiscales, dont les services étaient précaires et qui n'avaient aucune condition d'investir dans le secteur; mais il y avait aussi quelques grandes villes (comme São José dos Campos et Franca) qui connaissaient une croissance urbaine accélérée et un retard accumulé en équipement dépassant largement leur capacité d'investissement. À lui de conclure que "les municipalités qui disposaient de systèmes en bon état et de capacité d'investissement avec ses propres ressources n'ont pas éprouvé le besoin d'adhérer au PLANASA, ayant ainsi refusé la concession de leurs services". Autrement dit, les villes paulistes qui ont gardé leurs services en gestion municipale seraient, avec peu d'exceptions, "des municipalités riches, qui ont eu les moyens financiers et techniques (notamment en matière de personnel qualifié) pour ce faire". Inversement, nous pourrions dire, pour compléter, que le profil prédominant des municipalités concédantes, avec quelques exceptions remarquables, est celui des villes de moindre taille et de moindre ressources.

Bien que les propos de notre interlocuteur soient pertinents, ils n'expliquent aucunement deux remarquables exceptions par rapport au profil général utilisé pour décrire les municipalités concédantes paulistes, à savoir: il s'agit des municipalités de São Paulo et de Santos. Figurant parmi les villes les plus riches et les mieux équipées de l'État de São Paulo, ces deux villes n'ont pas pu résister au PLANASA. Pour comprendre la situation de ces deux villes, il faut examiner non seulement les capacités techniques et financières dont elles disposaient par rapport aux services, mais aussi leur degré d'autonomie politique par rapport au gouvernement de l'État-fédéré. Ainsi, nous remarquons, avec le professeur Yassuda, que les municipalités n'ayant pas adhéré à ce plan furent aussi celles qui ont eu "la capacité politique d'y résister". Comme nous l'avons déjà vu, la ville de São Paulo, en tant que capitale d'État-fédéré, ne pouvait pas avoir une telle capacité dans le cadre du régime militaire. La SABESP a simplement hérité de la SAEC les réseaux et le patrimoine que cette autarchie possédait dans la capitale, de sorte qu'il n'existe aucun contrat de concession entre la compagnie et la municipalité. Le même est arrivé à la ville de Santos, port stratégique à l'échelle nationale, dont les réseaux étaient déjà exploités par la SBS, avant l'implantation du PLANASA dans l'État de São Paulo.

Depuis la première moitié des années 80, la répartition territoriale des municipalités de l'État de São Paulo entre gestion étatique et gestion municipale se trouve à peu près figée. D'une part, la SABESP n'a plus une politique agressive d'expansion cherchant à obtenir d'autres concessions, comme elle l'a eu durant les années 70.⁴⁶ D'autre part, les municipalités concédantes qui ont essayé effectivement de reprendre la gestion des services concédés avant le terme de la concession par le biais de différentes initiatives d'ordre juridique ou politique, passant par le plébiscite et la rescision unilatérale du contrat, sont encore peu nombreuses: elles sont moins d'une dizaine dans tout le pays, dont trois communes paulistes. Parmi celles-ci, Diadema est

⁴⁰ Un cadre de la SABESP nous a même affirmé, au cours d'un entretien, qu'il y avait encore quelques cas isolés de petites municipalités ayant l'intention de concéder leurs services à la compagnie, ce qui était refusé par celle-ci sous l'argument du manque de rentabilité de tels réseaux.

la seule ayant déjà réussi la "municipalisation" complète des services.⁴⁷ Elles ont toutes trouvé beaucoup de difficultés sur le chemin, vu les nombreuses clauses et exigences exorbitantes qui figurent dans les contrats de concession visant à protéger les intérêts du concessionnaire en cas de résiliation (nous y reviendrons au chapitre VI, sections 1.3.2 et 1.3.3). Par ailleurs, la création de 53 nouvelles municipalités paulistes en 1993, à partir du démembrement d'autres circonscriptions municipales ne semble pas avoir altéré la répartition du territoire pauliste entre gestion municipale et gestion étatique, même si elle a changé le nombre de municipalités appartenant à chaque camp. ^

2.2 - Le profil organisationnel de la SABESP

Nous abordons ici quelques caractéristiques fondamentales de la SABESP en tant qu'une organisation industrielle para-publique, dont la connaissance s'avère indispensable pour comprendre ce que peut être la gestion étatique sur le terrain des municipalités paulistes. Nous nous intéressons particulièrement aux conditions effectives de l'administration générale de la compagnie par rapport à trois aspects: son "organisation économique", son "organisation juridico-institutionnelle, et encore, son "organisation administrative". Avant d'aborder chacun de ces aspects, qui ne sont ni séparés ni séparables dans la pratique, il convient de faire une petite remarque introductive.

Nous tenons à dire que la SABESP constitue de loin, et de tous les points de vue (population desservie, budget, personnel), la plus grande entreprise d'assainissement de

47 Les autres municipalités paulistes qui ont essayé la "municipalisation" des services d'eau et d'égouts sont Maua et Guariba. Comme nous l'avons déjà vu, la première est une ville faisant partie de la région du Grand ABC où le processus de s'avère déjà bien avancé. La seconde est une petite ville à vocation agro-industrielle où le processus a été interrompu sous l'emprise d'une forte mobilisation contraire de la part des travailleurs de la SABESP auprès du syndicat de leur catégorie (le SINTAEMA). Par ailleurs, il nous faut rajouter que la "municipalisation" peut aussi partir d'une initiative des compagnies d'assainissement des États-fédérés elles-mêmes. Tel a été le cas de six villes concédantes de l'État de Bahia où la compagnie concessionnaire de l'État-fédéré a pris l'initiative de leur rendre la gestion de leurs réseaux (d'après ce qui nous a été confié en entretien en mars 1992 par Teia Magalhães, responsable de rédaction du Journal de l'ASSEMAE).

48 Comme nous l'avons vu au chapitre II (note 11), les données démographiques, socio-économiques et sanitaires de ces nouvelles municipalités ne sont pas encore disponibles, car elles n'existaient pas à l'époque du dernier recensement (1991).

base du Brésil. Le "gigantisme" de la SABESP implique non seulement une certaine lourdeur inhérente à sa gestion, mais aussi une grande diversité de pensée et des discours tenus à son égard parmi les cadres et les techniciens de la compagnie, tel que nous avons pu le constater lors de nos entretiens avec certains d'entre eux. Nous avons pu distinguer au moins deux types de discours, l'officiel et le critique, chacun étant composée d'un versant interne et d'un versant externe. Ils révèlent le manque de transparence qui concerne la plupart des informations stratégiques de l'entreprise, ainsi qu'une difficulté à savoir ce que la SABESP pense d'elle-même aujourd'hui. Face à cette difficulté, nous avons fait le choix de confronter les deux discours, en posant de questions aux tenants de chaque "courant". Leurs avis figurent dans les lignes qui suivent, mais il nous a paru plus convenable, à leur égard, d'omettre ici leurs noms.

Passons maintenant à l'analyse des trois dimensions organisationnelles fondamentales de la SABESP que nous avons mentionnés plus haut, en essayant toujours de souligner les traits qui la particularisent par rapport aux compagnies concessionnaires d'autres États-fédérés.

Commençant par **l'organisation ou structure économique** de la SABESP, il s'agit d'examiner, d'une part, les contraintes économiques de la compagnie par rapport au "marché" sur lequel elle a le monopole; d'autre part, la marge de manoeuvre dont elle dispose pour faire face à elles dans le cadre de la gestion étatique. Le point central à considérer ici est comment le principe général du PLANASA de viabilisation économique globale des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés par le biais d'une politique tarifaire fondée simultanément sur la rentabilisation, le recouvrement et la péréquation des coûts des services a pu être modulé et adapté aux conditions spécifiques de la compagnie pauliste.

Examinons d'abord les contraintes économiques qui relèvent du contrat de concession. Le contrat type que la BNH a apparemment imposé à l'État de São Paulo exclut toute possibilité de "concession partielle" des services. Autrement dit, toutes les concessions obtenues par la SABESP doivent obligatoirement concerner l'eau et l'assainissement, ainsi que l'ensemble du territoire municipal: le siège et les *distritos*.

Elle n'a pas pu refuser la partie la moins rentable des systèmes municipaux, celle qui concerne le service d'assainissement ou encore la desserte en eau des districts à faible densité d'occupation, tel que l'ont fait d'autres compagnies-soeurs.⁴⁹ Il en résulte, en termes comparatifs, une "surcharge" économique de plus sur la SABESP, à laquelle s'ajoutent les taux d'intérêts les plus élevés du SFS, et le poids élevé des municipalités de petite taille (dont les réseaux s'avèrent normalement peu rentables, voire déficitaires) dans l'ensemble des concessions gérés par la compagnie.⁵⁰

La Sabesp cherche à contourner ces difficultés de base par l'élaboration d'un système de tarification qui soit une "adaptation appropriée" des principes du PLANASA. C'est notamment le cas du principe d'une péréquation tarifaire devant permettre la viabilisation financière globale de la compagnie par des transferts de recettes des services rentables vers des services déficitaires (c'est-à-dire, dont les coûts opérationnels ne sont pas couverts par le tarif moyen de l'entreprise). Restant fidèle aux principes de tarification progressive et de subvention croisée suivant les tranches de consommation et les catégories d'usage (résidentiel, commercial, public et industriel) prévus dans la législation fédérale de 1978, le système tarifaire de la compagnie module régionalement le principe de péréquation: au lieu d'établir une même grille de tarifs pour l'ensemble de l'État de São Paulo, la SABESP fixe des niveaux de tarif différenciés entre trois groupes des municipalités correspondant à trois macro-régions paulistes: le groupe 1, qui concerne les 29 municipalités de la RMSP ayant concédé leurs services à la SABESP (y compris Diadema), dont les tarifs sont les plus élevés; le groupe 2, comprenant les six municipalités de la Baixada Santista, dont les tarifs se trouvent dans un niveau intermédiaire; et enfin, le groupe 3 (auquel on se réfère comme "l'intérieur"), qui réunit 262 municipalités des autres régions de São Paulo, dont les

⁴⁹ C'est notamment la COP ASA, du Minas Gérais, comme nous l'avons vu au chapitre II (Tableau 1 et note 5).

*" Lors d'un entretien, un cadre de la SABESP nous a expliqué le caractère déficitaire ou de faible rentabilité des réseaux des petites villes par une raison structurelle: ils resteraient en dessous de la taille nécessaire pour obtenir des économies d'échelle importantes au niveau des coûts marginaux. Mais d'autres aspects doivent être également pris en compte. Un autre de nos interviewés de la compagnie, par exemple, rappelle que la faiblesse ou le manque de rentabilité des réseaux des villes de moindre taille sont partiellement dus aux grandes dépenses de renouvellement des tuyaux et des canalisations qu'ils demandent pour être conformes aux normes techniques de l'entreprise.

tarifs sont les moins élevés. Pour les deux premiers groupes, les tarifs du service d'égouts sont équivalents aux tarifs d'eau, alors que, pour le dernier, les tarifs du service d'égouts correspondent à 80% des tarifs d'eau.

Ce schéma de régionalisation tarifaire suppose qu'il y a un subventionnement croisé adéquat entre ces trois groupes: d'une part, il y a un rapport globalement proportionnel entre les niveaux des tarifs et les niveaux de revenus entre les trois régions mentionnées, celles où les revenus moyens sont les plus élevés (la RMSP suivie de la Baixada Santista) payant les tarifs les plus forts; d'autre part, les deux régions les plus riches sont aussi celles qui présentent vraisemblablement les réseaux les plus rentables, puisqu'ils bénéficient d'importantes économies d'échelle liées à l'existence de systèmes intégrés (RMSP et Baixada Santista). Autrement dit, ce schéma devait permettre des transferts de recettes tarifaires bénéficiant globalement aux villes de moindre ressources et/ou dont les réseaux s'avèrent le plus coûteux, voire même déficitaires.

Il faut dire que les dirigeants de certaines directions régionales (*superintendencias*) de l'intérieur contestent la justesse du raisonnement précédant et la "justice tarifaire" qu'il suppose: ils croient que ce sont plutôt celles-là qui subventionnent les services de la RMSP, payant des tarifs globalement plus élevés que le coût moyen des services qui se trouvent sous leur responsabilité. Autrement dit, la question des transferts des recettes entre les régions et les réseaux liée aux mécanismes de péréquation tarifaire suscite une certaine polémique au sein de la SABESP: la direction centrale suppose qu'une partie des recettes tarifaires de la RMSP subventionne les services de l'intérieur, alors que certaines administrations régionales croient plutôt l'inverse.⁵¹

Nous n'avons pas le moyens d'affirmer qu'elle est la partie qui a raison dans ce débat, dont l'origine est justement la méconnaissance des coûts opérationnels et des

⁵¹ C'est le cas de M. Sanchez, chef de la direction régionale de la vallée du Paraíba. En entretien accordé à l'auteur en mai 1992, il estimait que le dernier grand programme d'investissements de la SABESP, le projet de dépollution du Tietê (qui venait d'être lancé par le gouvernement Fleury, et dont nous parlerons davantage au chapitre VII) était en train de drainer la plupart de la capacité d'investissement de la compagnie. D'après lui, les ressources impliquées allaient être remboursées par des transferts de recettes tarifaires de l'intérieur (y compris de sa région) vers la région métropolitaine...

besoins d'investissement spécifiques concernant chacun des réseaux municipaux gérés par l'entreprise. Car, même si l'on connaissait parfaitement le rapport entre les recettes tarifaires moyennes et le coût moyen des services (par mètre cube d'eau, par habitant desservi ou par nombre d'employés) dans chacune des trois macro-régions de la SABESP, cela ne nous permettrait pas pour autant de déduire l'orientation générale du subventionnement croisé existant entre elles: il faudrait également connaître et prendre en compte la répartition effective des investissements entre les différentes directions régionales de la compagnie et les priorités qui l'orientent. Il s'agit, là encore, d'un point qui sera développé dans notre étude de cas sur la gestion étatique à Diadema (chap. VI).

Une autre "adaptation" qui caractérise le système tarifaire de la SABESP concerne le rapport entre l'eau et les égouts. Le fait que les tarifs de la compagnie touchant les égouts soient équivalents à 100% des tarifs d'eau dans les régions où la SABESP domine plus nettement le "marché" (RMSP, Baixada Santista) signifie que l'absence de concessions partielles surcharge la SABESP moins qu'on pourrait l'imaginer. Car la SABESP considère que le volume d'eau rejetée dans les égouts correspond à la totalité de l'eau consommée par les différents usagers, alors que les compagnies d'assainissement de base d'autres États-fédérés, de même qu'une grande partie des services organisés en gestion municipale, adoptent un schéma de tarification à l'égard des égouts qui, considérant les pertes qui résultent de certains usages, estime le rejet des eaux usées comme une proportion fixe située entre 70 et 80% de la consommation d'eau mesurée. Même si la SABESP a historiquement investi beaucoup moins dans les services d'égouts que dans ceux concernant l'eau potable,⁵² la "surestimation" du volume d'égouts collectés par ses réseaux pratiquée dans la RMSP et la Baixada Santista a été probablement adoptée comme un mécanisme compensatoire permettant d'alléger la lourdeur des coûts d'investissements requis par le service des

52 L'écart actuel entre les taux de desserte des deux services, qui donne une idée de la priorité accordée à l'eau, peut être apprécié dans le Tableau 1 (chap.II, section 2.2). Rajoutons qu'en 1990, quatre municipalités concédantes de la RMSP se trouvaient pratiquement dépourvues de réseau d'égouts (population desservie inférieure à 1%). Mais nous pouvons, néanmoins, constater des inflexions temporaires de cette tendance: d'après les données du CABES (1990 et 1991), les investissements réalisés dans les services d'égouts dépassent nettement ceux concernant l'eau potable dans les années 1985, 1986, et 1989. Cependant, la même source indique que, dans les investissements programmés pour la période 1990-1992, les ressources allouées à l'eau dépassent à nouveau le montant consacré aux égouts.

égouts (normalement beaucoup plus élevés que ceux relatifs à l'eau). Par ailleurs, cet artifice comptable devait aussi favoriser une tendance perverse: celle de fixer les tarifs d'eau à un niveau qui refléterait les coûts plus élevés des réseaux d'égouts, provoquant une injustice: les usagers du réseau d'eau qui ne sont pas abonnés au service des égouts en payeraient quand même une partie des coûts (v. DANTAS, 1983: 63-64).

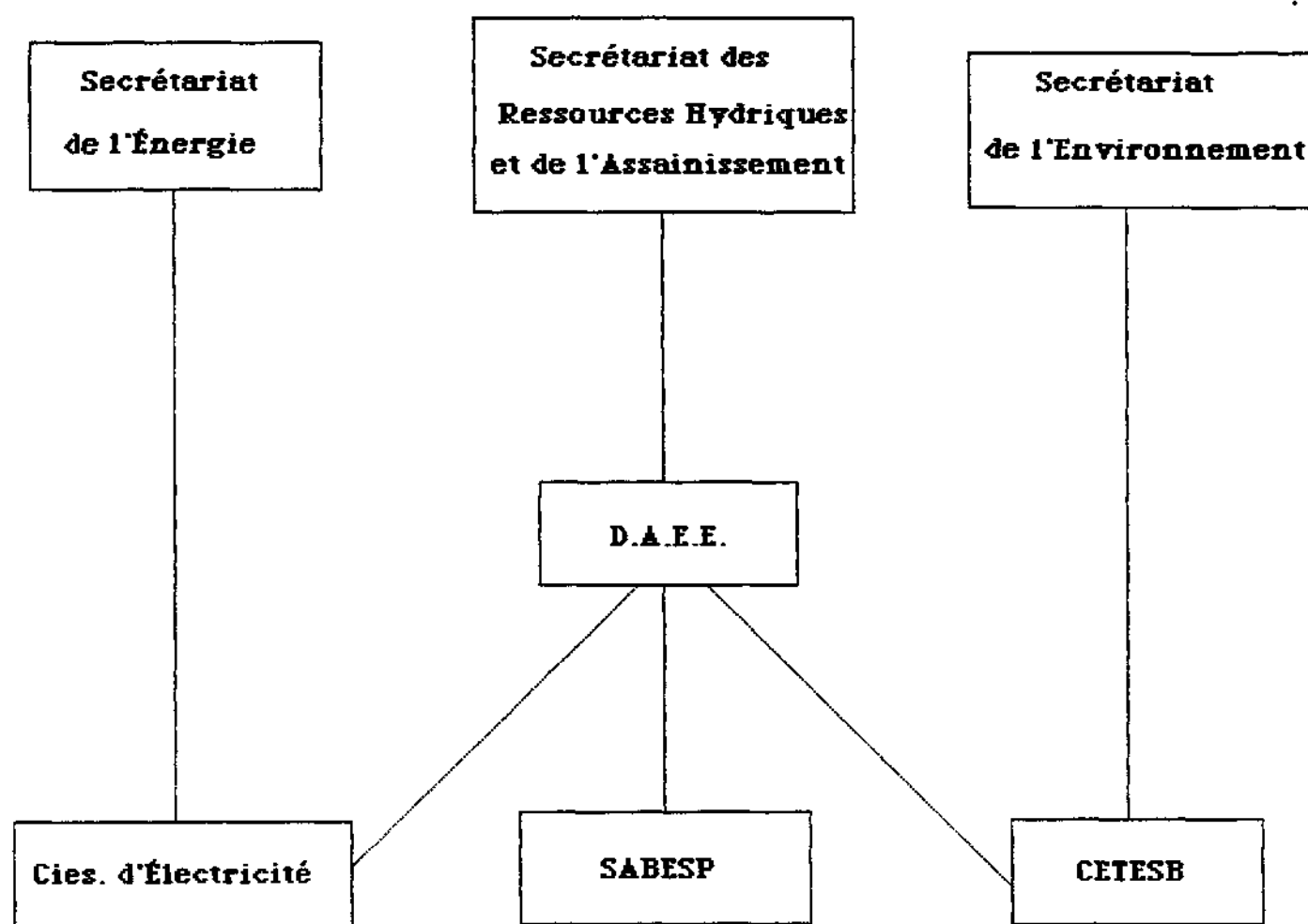
Ayant vu les contraintes et les adaptations de l'organisation économique de la SABESP, nous pouvons maintenant examiner quelques traits fondamentaux de son organisation juridico-institutionnelle et, puis, de son organisation administrative.

Ce qui nous intéresse le plus dans l'analyse de l'organisation juridico-institutionnelle de la SABESP est déterminer quels sont les principaux enjeux juridiques et politiques qui relèvent de sa "position" au sein de l'administration de l'État-fédéré. Nous avons déjà évoqué ici certains aspects qui caractérisent la situation de la compagnie à cet égard: son statut d'entreprise publique de droit privé; sa subordination formelle à un Secrétariat spécifique du gouvernement de São Paulo; et enfin, le fait que son contrôle actionnaire se trouve en mains du DAEE. Il est question ici d'approfondir l'analyse de cette organisation juridico-institutionnelle, en essayant d'aller au-delà de la dimension formelle. Pour ce faire, il nous faut tout d'abord préciser les rapports formels qui existent entre les principaux organismes de l'administration de l'État de São Paulo impliqués dans le champ socio-institutionnel élargi de l'assainissement de base, qui comprend également la gestion des ressources hydriques. Ainsi, nous cherchons à décrire, par la suite, ce qui serait l'"organigramme formel" de ce "secteur" élargi pour, ensuite, analyser son "organigramme réel".

Comme nous pouvons l'observer dans la Figure 1, le champ socio-institutionnel élargi de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo peut être représenté aujourd'hui par un organigramme formel simplifié, qui met en rapport simultanément trois secrétariats de l'administration (directe) pauliste: le Secrétariat des Ressources Hydriques et de l'Assainissement; le Secrétariat de l'Énergie et le Secrétariat de l'Environnement.⁵³ Au sommet de notre organigramme nous avons donc trois

" Les deux premiers ont été créés à la mi 1992 à partir du démembrement de l'ancien Secrétariat de l'Énergie et de l'Assainissement, alors que le dernier a été créé en 1986.

Figure 1:
État de São Paulo
"L'organigramme formel" et la position de la SABESP dans le champ socio-institutionnel de l'assainissement de base élargi



secrétariats indépendants, chargés de portefeuilles distincts qui s'avèrent très liés entre eux dans la pratique (particulièrement à l'égard de la gestion des ressources hydriques). Juste en dessous du Secrétariat des Ressources Hydriques et de l'Assainissement, nous avons le DAEE, qui possède le contrôle actionnaire de la SABESP, de la CETESB et des trois entreprises du secteur électrique contrôlées par l'Etat de São Paulo (CESP, CPFL et ELETROPAULO).

L'organigramme réel n'a aucun rapport avec le schéma ci-dessus. Il serait difficile de le traduire dans un schéma graphique. Le moins qu'on puisse dire est que l'autorité du DAEE sous les entreprises dont il possède le contrôle actionnaire n'est que formelle: elle vise à satisfaire une exigence juridique concernant leur statut de sociétés d'économie mixte (ou plutôt d'entreprises publiques de droit privée), mais n'implique aucun pouvoir réel de décision ou de contrôle sur la gestion de ces entreprises. En plus la situation du DAEE s'avère ambiguë, dans la mesure où cet autarchie possède encore des attributions planificatrices et régulatrices tantôt à l'égard des ressources hydriques, tantôt par rapport à l'énergie électrique (même si celles-ci s'avèrent nettement en déclin dans la pratique depuis plusieurs années). Enfin, l'autorité des ces trois secrétariats sur ces mêmes entreprises est elle-même contestable, vu que c'est le gouverneur de l'Etat de São Paulo qui nomme le président de chacune d'entre elles. La subordination de ces entreprises à leur respectif secrétariat du gouvernement pauliste dépendra donc de ces nominations, car il est possible d'avoir des équipes directement liées soit au gouverneur, soit au secrétaire chargé du portefeuille en question, selon les priorités et la stratégie politique du gouvernement vis-à-vis leur domaine d'action ⁵⁴.

Cette distinction entre l'organigramme formel et l'organigramme réel du secteur élargi se double d'une distinction entre les attributions de droit et les attributions de fait

*4 L'autonomisation des entreprises publiques paulistes par rapport à l'administration directe de l'État de São Paulo est la conséquence d'un processus plus large de "décentralisation administrative" qui a touché l'ensemble des secteurs économiquement importants à partir de la deuxième moitié des années 60 et, surtout, au début des années 70. En étudiant ce processus, L. Coutinho indique qu'il a conduit à une remarquable concentration du pouvoir économique et institutionnel en mains de quelques grandes entreprises publiques qui, politiquement, ont passé au premier rang de la hiérarchie de l'administration publique, en échappant au contrôle, voire dépassant le pouvoir des Secrétariats d'État-fédéré impliqués dans leurs champs d'action respectifs, desquels elles ont pratiquement exclu les autarchies qui dominaient auparavant (cité par SACHS, 1982).

de tous ces organismes appartenant à l'administration indirecte de l'État de São Paulo, notamment en matière de gestion des ressources hydriques. Ainsi, si la SABESP et les compagnies d'électricité n'ont aucune compétence juridique à l'égard de la gestion des ressources hydriques, elles possèdent le contrôle réel de la plupart des gros barrages-réservoirs d'eau de l'État de São Paulo, spécialement dans la RMSP. C'est pourquoi l'une comme les autres disposent d'une division ou département consacré à des actions de préservation et gestion des ressources hydriques.

Ce qui les deux distinctions examinées ici entre les rapports formels et les rapports réels de pouvoir relatifs à l'eau et de l'assainissement au sein du gouvernement de l'État de São Paulo mettent en évidence, c'est le faible degré de régulation politico-institutionnelle qui touche les organismes de l'administration indirecte pauliste qui agissent dans ce domaine. La plupart des restructurations administratives que l'État de São Paulo a connues par rapport à ce secteur ne touchent que son organigramme formel, sans jamais remettre en cause les rapports de pouvoir qui caractérisent son organigramme réel. D'ailleurs, le dernier effort pour changer cette situation n'a même pas démarré, montrant la vigueur des résistances qui existent à cet égard.⁵⁵

Examinons maintenant les contraintes et les limites qui relèvent de l'organisation administrative de la SABESP.

L'administration supérieure de la compagnie est composée par la présidence, plus les six directions suivantes: Administrative (affaires administratives), Financière (politique tarifaire), Commerciale (facturation et rapports avec les consommateurs), d'Ingénierie (travaux et projets), Dir. d'Opérations de la RMSP (gestion des services de cette région), et Dir. d'Opérations de l'Intérieur (idem). Elle change tous les quatre ans,

⁵⁵ Nous pensons ici à une politique de contrôle formulée par le gouvernement Fleury (1991-1994) à l'égard de principaux organismes de l'administration indirecte de l'État de São Paulo. Cette politique proposait le développement d'un système de suivi de leurs actions basé non plus sur un contrôle des moyens, mais plutôt sur une évaluation des leurs résultats définis par rapport à des buts fixés formellement dans un "contrat de gestion" avec le gouvernement pauliste. Ce contrat serait élaboré à partir d'un processus de planification stratégique faisant appel à la participation des cadres et des employés de toutes les unités des organismes concernés dans la définition des buts spécifiques à atteindre dans un délai de quatre ans (la durée du mandat du gouverneur). Dans le cas de la SABESP, il était prévu que le Secrétariat de l'Énergie et de l'Assainissement (SEA) ferait un suivi mensuel des actions de la compagnie inscrites dans le cadre de ce contrat. Cependant, cette initiative a été interrompue pour cause de nouvelles réformes administratives ayant lieu durant le gouvernement Fleury (démembrement du SEA), de même que certaines difficultés légales impliquées dans son implantation.

avec la nomination du président par le gouverneur de l'État de São Paulo. Le choix des titulaires des postes de direction revient, en principe, au P.D.G. de la compagnie, mais il relève le plus souvent du cabinet du gouverneur. D'après un des cadres de la SABESP que nous avons interviewé, "la présidence est une direction comme les autres, n'ayant pas de pouvoir de commande sur elles... Chacune des directions fonctionne comme une entreprise séparée, et promeut sa propre politique..."⁵⁶ Nous pouvons donc dire qu'il y a également un décalage entre l'organigramme formel et l'organigramme réel de l'entreprise.

Sans entrer dans les détails de l'organisation administrative de la SABESP, nous tenons encore à dire que cette entreprise est divisée en 8 unités administratives régionales, qui ne correspondent pas à des bassins hydrographiques, mais plutôt à des divisions administratives. Ces unités se sous-divisent en plusieurs "départements" (*gerencias divisionais*), puis des "secteurs" et enfin des "postes d'opération". L'autonomie de ces unités étant décroissante, les niveaux inférieurs dépendent de l'aval des niveaux supérieurs pour ce qui concerne les décisions les plus importantes. Chaque municipalité ayant concédé ses services d'eau et d'égout à la SABESP dispose d'au moins un "poste d'opération", tandis que les municipalités de plus grande taille peuvent siéger un "secteur" regroupant quelques postes d'opération, une *divisional*, rassemblant quelques secteurs, ou encore, une *superintendencia regional* qui réunit plusieurs "divisionais" dont dépendent plusieurs municipalités. Le degré d'autonomie (relative) des services municipaux gérés par la SABESP s'avère donc partiellement lié à cette organisation administrative.

Pour conclure notre analyse sur les contraintes et sur les limites qui relèvent de l'organisation administrative de la SABESP, il nous faut encore rajouter quelques remarques à propos de la gestion du personnel au sein de la compagnie.

JO La récente réforme administrative de la SABESP ne semble pas avoir altéré significativement cette structure de pouvoir au sein de l'entreprise, car il y a eu, en même temps, renforcement et affaiblissement de la présidence. D'une part, elle a repris en ses mains la politique de ressources humaines et la "planification organisationnelle", transférées de la Direction de l'Administration; d'autre part, elle a transféré vers la Direction Financière la "planification économique". Pour en savoir plus, v. GESP (1991)

Commençons par une appréciation quantitative du personnel, avec ses différents segments. En décembre 1989, le personnel de la SABESP atteignait un effectif de 20.247 personnes, réparties de la façon suivante: 7 cadres supérieurs assurant la direction de la compagnie; 1.938 professionnels de niveau supérieur, dont 1.085 ingénieurs; 6.865 professionnels de niveau moyen; et 11.437 employés de qualification inférieure. Depuis 1988 la compagnie n'avait effectué aucune embauche de personnel nouveau, ayant même supprimé quelques postes en 1990 et 1991. Pourtant, à la mi 1992, elle a lancé un concours visant à remplir 1.800 postes de travail de niveau moyen et inférieur, de sorte que le personnel de la compagnie doit se situer aujourd'hui aux alentours de 22.000 personnes.

Tous les employés de la SABESP ont le même statut de fonctionnaires publics de l'État de São Paulo, de sorte qu'ils perçoivent le même salaire pour une même fonction, en dépit de la région où ils travaillent. Comme nous le rappelle un cadre de la compagnie, cela augmente le coût d'opération de municipalités de moindre taille, où la vie est moins chère, puisque les salaires sont fixés tenant compte du coût de la vie dans la RMSP.

Malgré le statut unifié de tous ses travailleurs, la "force de travail" de la SABESP est très segmentée par catégories. Ses employés sont représentés par le Syndicat des Travailleurs dans les Services d'eau, d'égouts et de l'environnement (SINTAEMA), qui regroupe les fonctionnaires de la SABESP, de la CETESB et de la *Fundação Florestal* (chargée de la gestion des parcs et forêts de l'Etat de São Paulo). Les ingénieurs de la compagnie ont leur propre association professionnelle, l'AESABESP, qui représente leurs intérêts corporatistes devant la direction de l'entreprise. Finalement, il y a l'Association SABESP, appuyée par la direction de la compagnie, qui essaye d'intégrer l'ensemble des fonctionnaires de toutes les catégories, dont la vocation est plutôt "assistencialiste", favorisant des activités sportives, culturelles et récréatives (l'entreprise transforme certains terrains et certaines installations en équipements de loisir pour ces employés). Le "paternalisme" de la SABESP à l'égard des fonctionnaires (selon l'expression utilisée par un tenant du

discours critique) passe aussi par des nombreuses avantages non salariaux conférés à certaines catégories de cadres, comme l'attribution de logements de fonction. Ces avantages, auxquelles s'ajoutent des salaires normalement plus élevés que ceux payés par les municipalités pour les mêmes fonctions, finissent par rendre les représentations locales du SINTAEMA une des principales forces de résistance contre la "municipalisation" des services (v. Note 47).

Depuis le début 1991, la SABESP a commencé à implanter une politique de ressources humaines qui correspond largement aux attentes de ses cadres et de ses ingénieurs. Il s'agit d'un plan de carrière fondé sur les données du curriculum vitae de chaque employé. La promotion des employés, avec une augmentation salariale correspondante, est désormais basée sur un système de points qui sont comptabilisés annuellement. Les ressources pour l'implantation de ce système, dont le démarrage est encore partiel, seront prévues dans le budget annuel de la compagnie à partir d'une estimation de la "maturité professionnelle" des fonctionnaires.

Nous pouvons conclure que la fragmentation de instances de représentation des fonctionnaires de la SABESP et la politique d'intégration des ressources humaines menée par la direction de l'entreprise renforcent le corporatisme au sein de la compagnie. Celui-ci constitue un important obstacle à une gestion plus démocratique et transparente de la SABESP, où l'État-fédéré et même les usagers-citoyens des services de la compagnie puissent exercer un plus grand contrôle social sur des aspects fondamentaux de sa gestion comme la qualité des services qu'elle offre, ou le niveau des coûts et des tarifs qu'elle pratique.

3 - Gestion Municipale VS. Gestion Étatique de l'assainissement de base au Brésil : quelques conclusions préliminaires

À la première partie de ce chapitre, nous avons vu que la gestion municipale de l'assainissement de base a historiquement joué le rôle prépondérant dans l'administration du secteur jusqu'à la rupture effectuée par le PLANASA, dont un des objectifs implicites était justement le dessaisissement des municipalités de leurs prérogatives dans ce domaine. Mais ce rôle primordial de la gestion municipale ne veut pas dire que les municipalités agissaient seules. Car, à partir des années 50, elles ont pu compter sur l'assistance technique, juridique et financière tantôt du gouvernement fédéral (notamment de la FSESP), tantôt de certains États-fédérés (particulièrement celui de São Paulo), cette assistance étant d'autant plus nécessaire que la plupart des municipalités manquaient alors les moyens (financiers et non) pour développer une politique cohérente dans ce domaine. Elles étaient alors envisagées non seulement comme des bénéficiaires de cette assistance, mais aussi comme des partenaires fondamentaux, d'où le souci de les aider et de les qualifier pour agir dans ce domaine, sans remettre en cause leur autonomie là-dessus.

Cette appréciation générale du rôle des municipalités dans l'histoire de l'assainissement de base au Brésil nous a permis, en même temps, de relativiser le rôle du PLANASA au sein du secteur, et de mieux comprendre la rupture qui en découle. Elle a également permis de montrer le potentiel et les limites générales de la gestion municipale, que nous allons essayer d'approfondir avec nos analyses de terrain sur le cas de Santo André (chapitre V).

Complétant cette approche historique et globalisante de la gestion municipale, la seconde partie du présent chapitre a essayé de dresser une "approche régionale" de la gestion étatique. Montrant que la SABESP a dû faire face à des contraintes bien spécifiques qui ont dérivé tantôt de certaines exigences de la BNH (les taux d'intérêts les plus élevés du SFS, l'absence de "concession partielle"), tantôt de la force de la

résistance au PLANASA au sein de la l'État de São Paulo (poids élevé de villes de moindre taille et de moindre ressources dans l'ensemble des municipalités concédantes), cette approche nous a permis de relativiser l'uniformité de la politique issue de ce plan. Elle nous a également permis de relativiser la verticalisation du PLANASA, montrant que la SABESP a pu jouer d'une certaine marge de manoeuvre pour adapter les principes de politique tarifaire préconisés par ce plan. Finalement, cette approche nous a montré qu'il y a un déficit de contrôle social sur l'action de cette compagnie au niveau de l'Etat-fédéré, ce qui renforce le caractère excessivement centralisé de la gestion étatique, dont les conséquences les plus profondes seront analysées à partir de notre étude du cas de Diadema (chapitre VI).

Troisième Partie

Les études de cas

V

Santo André: l'assainissement de base élargi

On pourrait se demander tout d'abord si le choix de Santo André pour ouvrir notre série d'études de cas n'est pas mal placé. En effet, la situation des services d'assainissement de base dans cette ville ne représente pas du tout un "cas typique" de ce que semblerait être la gestion municipale, car la municipalité apparaît comme étant en même temps très "autonome" et très dépendante dans ce domaine.

Santo André est effectivement une de rares villes du pays appartenant au camp de la gestion municipale qui, de par sa taille et sa richesse, peut se doter des moyens d'avoir des services de haute qualité et, surtout, de développer une politique municipale d'assainissement de base indépendante des schémas de financement tributaires du PLANASA. Plus important, la municipalité semble envisager la gestion municipale du secteur comme un enjeu politique et social de poids. Ainsi, nous allons voir que l'organisme municipal chargé de la gestion de l'eau et des égouts de Santo André, le SEMASA, pratique effectivement une politique très volontariste dans ce domaine, de même qu'il joue un rôle très actif au sein de l'association nationale des services municipaux du secteur, l'ASSEMAE.¹

Cependant, cette apparente "autonomie" économique et politique des services municipaux en question s'avère très limitée dans la pratique car, nous allons le voir, la municipalité ne contrôle que certains maillons de leur chaîne de production: la distribution de l'eau potable, et la collecte des eaux usées. Pour le reste, les services du SEMASA dépendent directement d'infrastructures métropolitaines dont la gestion relève de la SABESP.

Ainsi, à l'époque de nos recherches, Santo André se trouvait dans une situation paradoxale par rapport à l'assainissement de base: malgré le fort degré de développement technique et social de ses services, et leur enviable situation financière

* Le "siège administratif" de cette association se trouvant à Santo André (alors que son siège national se situe à Brasília), elle bénéficie largement de l'appui du SEMASA, dont le directeur général était en même temps le président de l'ASSEMAE à l'époque de notre recherche sur le terrain.

dans le contexte sectoriel national, la municipalité n'avait pas les moyens de résoudre seule les problèmes de pénurie d'eau qui touchaient régulièrement sa population depuis quelques années. Ce n'est qu'avec l'inauguration récente du dernier système de production d'eau potable de la RMSP que la régularité de l'approvisionnement de la ville a pu être rétablie. Cela n'empêche que la distribution d'eau par le service municipal de Santo André ne subisse toujours de nombreuses contraintes relevant du fait de dépendre de l'eau achetée à la SABESP, comme nous allons le voir ici. La situation ne semble guère différente dans le domaine de l'assainissement: la dépollution de principaux corps d'eau qui baignent le territoire municipal dépend directement d'un système d'infrastructures supramunicipales de collecte, d'interception, et de traitement des eaux usées qui se trouve encore largement inachevé.

Nous avons donc pris le parti d'introduire nos analyses empiriques par l'étude d'une situation complexe qui remet en cause, dès le départ, les idées reçues sur ce qui serait éventuellement un "cas typique" de gestion municipale. Les facettes contradictoires des services d'assainissement de base de Santo André en font plutôt un "cas exemplaire", qui permet de voir simultanément la vulnérabilité et les atouts, le potentiel et les limites, de la gestion municipale dans le domaine en question.

Nous allons analyser ici les principaux aspects de la gestion de l'assainissement de base à Santo André par le SEMASA. Cela veut dire que nous allons nous concentrer particulièrement sur les maillons des services effectivement organisés en gestion municipale: la distribution d'eau potable et la collecte des eaux usées. Ainsi, la question de leur intégration aux infrastructures métropolitaines d'adduction d'eau potable et de traitement des eaux usées gérées par la SABESP ne sera abordée ici que d'une façon superficielle et nécessaire à la compréhension des contraintes subies par le SEMASA².

La première partie de ce chapitre introduit le lecteur dans l'univers des services d'assainissement de base de Santo André moyennant une présentation panoramique du contexte socio-spatial et de l'organisation générale du dispositif technico-institutionnel

² L'analyse approfondie de la question de l'intégration des services à l'échelle métropolitaine fait plutôt l'objet du dernier chapitre de la thèse. Examinée dans le cadre de notre problématique (la comparaison entre gestion municipale et gestion étatique), cette analyse devra concerner aussi bien Santo André que Diadema.

géré par le SEMAS A. En reprenant nos hypothèses de travail, la seconde partie cherche à analyser de manière approfondie les pratiques développées par cet organisme à l'égard de principaux axes de la gestion des services, en essayant de déterminer jusqu'à quel point elles traduisent une politique municipale d'assainissement de base avec des caractéristiques propres et bien distinctes de celles caractérisant le modèle PLANAS A. Finalement, la dernière partie essaye de faire une sorte de bilan du chapitre, en soulignant les premiers éléments de réponse qu'il apporte aux questions posées ici.

1 - Panorama de l'organisation du dispositif technico-institutionnel et des conditions générales qui entourent les services d'assainissement de base à Santo André

Faisant un tour d'horizon des conditions générales de l'assainissement de base à Santo André, cette partie du chapitre présent est divisée en trois sections. La première présente quelques caractéristiques géophysiques, socio-économiques et démographiques de la municipalité, ayant pour but d'introduire le lecteur dans le contexte socio-spatial des services en question. La deuxième présente de manière succincte les caractéristiques générales de ces services à Santo André, en mettant l'accent sur le contraste qu'on repère entre, d'un côté, les niveaux élevés de couverture de la population et de l'espace urbain et, de l'autre, la qualité médiocre des services (irrégularité/inégalité de la distribution d'eau, disposition inadéquate des eaux usées), laquelle s'avère principalement due au manque d'autonomie de la part du SEMASA à l'égard des maillons contrôlés par la SABESP. La dernière partie décrit *grosso modo* la structure institutionnelle et organisationnelle du SEMASA, cherchant à mieux connaître les caractéristiques essentielles de l'organisme prestataire des services.

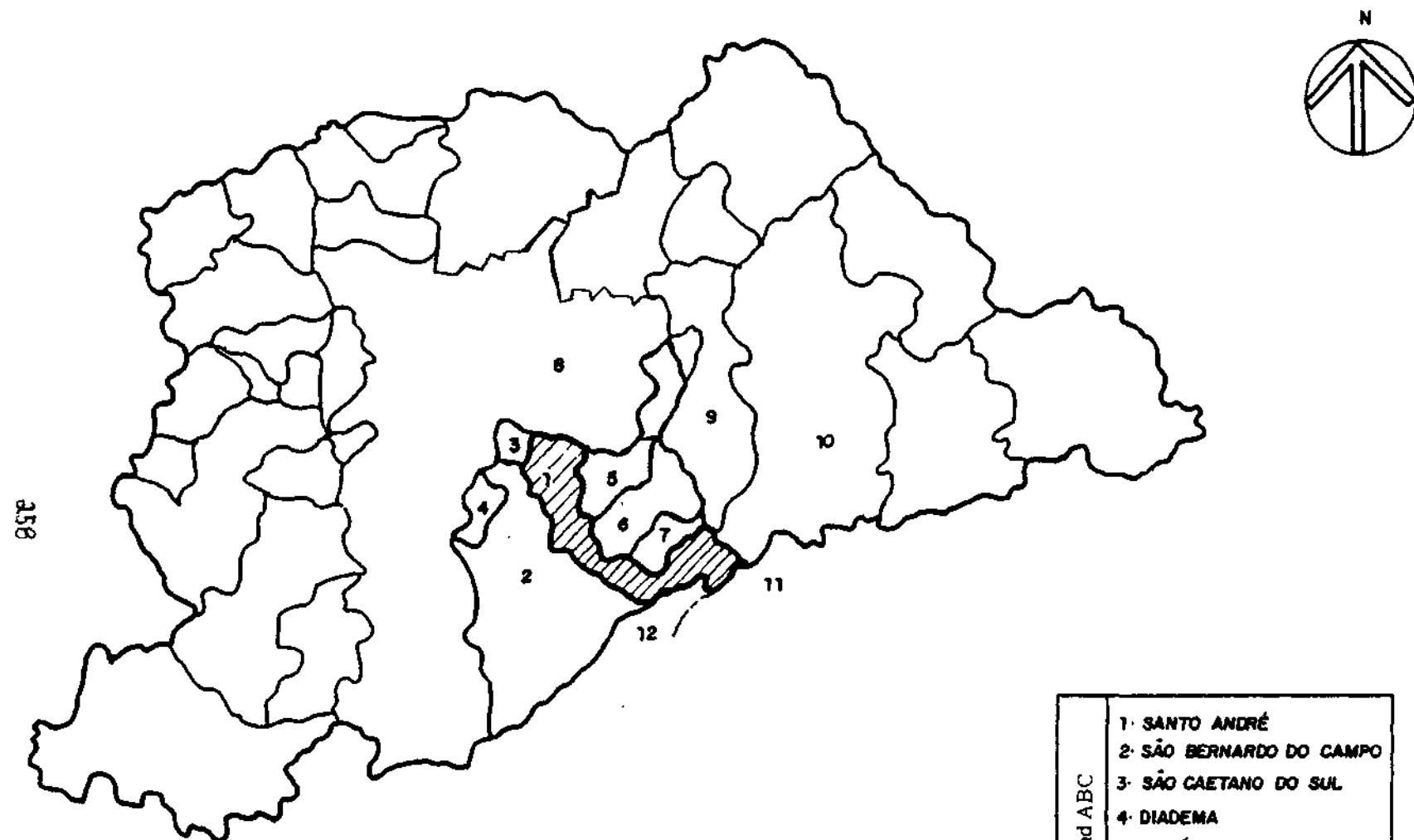


Figure 1
Santo André

Localisation par rapport à la RMSP, au Grand ABC et aux municipalités voisines

Grand ABC	1- SANTO ANDRÉ 2- SÃO BERNARDO DO CAMPO 3- SÃO CAETANO DO SUL 4- DIADEMA 5- MAUÁ 6- RIBEIRÃO PIRES 7- RIO GRANDE DA SERRA
autres municipalités	8- SÃO PAULO 9- SUZANO 10- MOGI DAS CRUZES 11- SANTOS 12- CUBATÃO

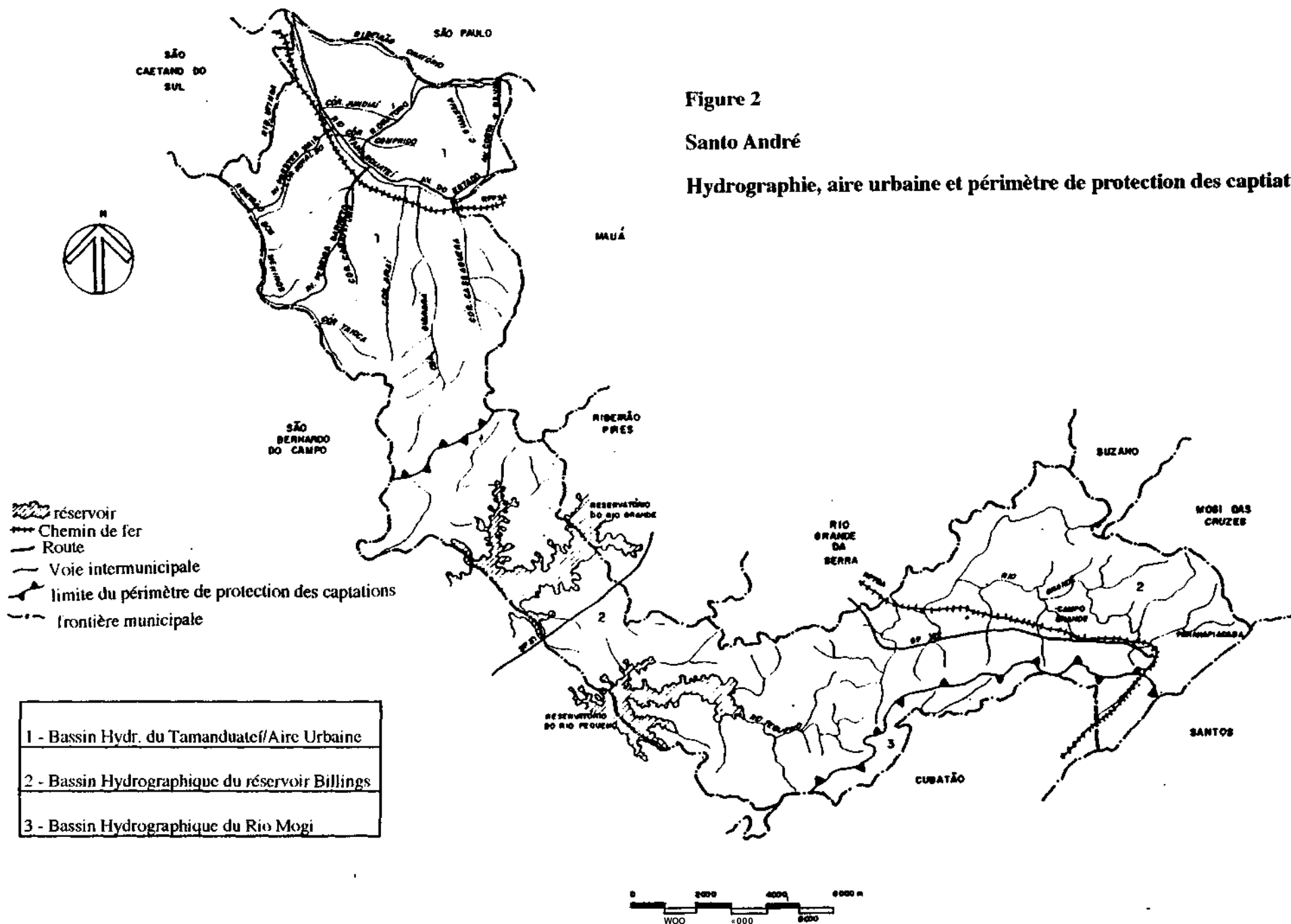
1.1 - Le contexte socio-spatial des services : quelques caractéristiques géo-physiques , socio-économiques et démographiques de la municipalité

Située au milieu de la région du Grand ABC, à la zone sud-est de la RMSP (v. Figure 1), Santo André possède un territoire de 179 km², dont 46% (83 km²) représente l'aire urbaine proprement dite, et 54% (96 km²) se trouve à l'intérieur du périmètre de protection des captations d'eau de la RMSP. L'aire urbaine se trouve entièrement comprise dans une partie du bassin hydrographique du Haut Tamanduatei, étant coupée par cette rivière dans la direction SE/NO et limitée par deux de ces principaux affluents: le Ribeirão dos Meninos, à l'ouest, et le Ribeirão do Oratorio, au nord. L'aire couverte par le périmètre de protection des captations d'eau (dorénavant appelée "zone protégée"), où l'on retrouve quelques lotissements et l'ancien village de Paranapiacaba, fait partie essentiellement du bassin du réservoir Billings, dont les principaux sous-bassins sont celui du Rio Grande et celui du Rio Pequeno (v. Fig. 2).

Avec ses 615.112 habitants (recensement 1991), Santo André est la quatrième ville la plus peuplée de l'État de São Paulo. Elle est aussi une municipalité économiquement privilégiée, ayant le revenu *per capita* le plus élevé de la région de l'ABC. Si l'on considère le montant global des recettes municipales des communes paulistes, on constate que Santo André est la deuxième ville la plus riche de la RMSP (derrière la capitale) et la troisième de l'État (SEADE, 1989).

La situation économiquement avantageuse dont jouit la ville provient essentiellement de l'activité industrielle, qui constitue le centre dynamique de son économie: d'après la Fondation SEADE (1989), le secteur industriel employait 55,4% de la population active de Santo André en 1987, contre 28,4% employée dans les activités de service, et 16,2% employée dans le commerce.³ Cependant, il semble que

³ Rajoutons que la contribution de l'industrie pour l'économie municipale en matière de revenu dépasse largement sa contribution en termes d'emploi. Il n'y a pas de chiffres récents permettant d'étayer cette affirmation, car les données économiques du recensement 1991 ne sont toujours pas disponibles. Mais, nous pouvons rappeler que, d'après la Fondation SEADE (1989), le recouvrement de l'impôt sur la circulation de marchandises et des services (ICMS) perçu de l'industrie par la municipalité en 1987 était plus de 12 fois supérieur à celui provenant du commerce.



le profil industriel de Santo André est en train de changer avec la tendance à une perte progressive du poids relatif de l'activité industrielle de l'ensemble de la région de l'ABC par rapport à d'autres régions de l'État de São Paulo et du pays (v. Chap. II, section 3.2), laquelle semble partiellement compensée par le développement du grand commerce régional et des activités du tertiaire supérieur dans l'axe Santo André-São Caetano (PMSA, 1991, chap. V).

Il nous faut cependant rappeler que le développement industriel de Santo André, accéléré à partir des années 50, a attiré un énorme contingent migratoire de populations à faible revenu qui n'ont pas été absorbées par le marché de travail formel et pour lesquelles il n'y a pas eu une véritable politique d'offre de logements populaires. Il en découle une population d'environ 50.000 personnes (presque 10% de la population de la municipalité) vivant aujourd'hui dans 82 noyaux de bidonvilles, lesquels se situent essentiellement dans des terrains impropres à l'occupation urbaine: des fonds de vallée inondables, des terrains à forte déclivité menacés par des glissements de terre, des aires situées dans la zone protégée.

La saturation de l'aire urbaine, l'augmentation des prix des terrains, l'insuffisance de l'offre de logements populaires, et d'autres restrictions à l'expansion de la ville ont provoqué un fort ralentissement de la croissance urbaine de Santo André. Ainsi, depuis le milieu des années 70, son taux de croissance annuelle s'avère inférieur à celui enregistré dans toutes les autres villes du Grand ABC, exceptée São Caetano (dont le territoire est beaucoup plus petit). Équivalent à 5,5% durant la décennie de 60, ce taux a baissé jusqu'à 2,8% pendant la décennie suivante, et puis jusqu'à 0,9% durant les années 80. Rien ne laisse entrevoir une inflexion dans cette propension de Santo André à avoir des taux de croissance démographique parmi les plus bas de la RMSP et du Grand ABC dans les prochaines années. Donc, au contraire d'autres municipalités de la région (dont Diadema), cette ville ne connaît plus une véritable pression démographique poussant à une extension importante des réseaux, mais plutôt une demande relativement restreinte non encore satisfaite par les services en question.

1.2 - État des lieux des services municipaux d'eau et d'égouts: le dispositif existant au départ et son mode de fonctionnement

Santo André est une des municipalités dont la population présente les meilleurs niveaux de desserte en eau potable et en collecte des eaux usées de la RMSP. Avec 96% de sa population urbaine desservie en eau potable par branchement domiciliaire et 93% en collecte des eaux usées en 1990, suivant la SABESP (GESP,1991), cette ville occuperait la deuxième place dans le palmarès de l'assainissement de base de la RMSP, juste derrière São Caetano (100% de couverture en eau et 97% en égouts), dont la population est quatre fois plus petite, mais devant la capitale pauliste (94% et 72% respectivement).

Selon les données du propre SEMASA, les taux de couverture en février 1992 étaient les suivants: 99% de domiciles desservis par le réseau d'eau potable, et 94,5% des domiciles desservis par le réseau d'égouts. Le réseau de distribution d'eau, avec 1386,8 km d'extension à la même époque, couvre pratiquement la totalité de la zone urbaine, étant partiellement suivi par le réseau d'égouts (945,8 km). D'après le directeur d'opération et de production du SEMASA, les seules aires à l'intérieur de cette zone qui ne sont pas équipées en réseaux d'eau ou d'égouts sont les bidonvilles occupant des aires "non régularisées" (des terrains non viabilisés, situés dans des aires de risque, ou encore, en litige), qui représenteraient la moindre partie des *favelas*. Il faut dire, par ailleurs, que les branchements irréguliers ou "clandestins" sont fréquents dans les bidonvilles déjà équipées.

En revanche, les réseaux d'eau et d'égouts sont pratiquement absents des aires situées hors de la zone urbaine: on y trouve une population d'environ 15 mille personnes habitant dans des lotissements irréguliers situés dans le périmètre de protection des captations d'eau, dont l'approvisionnement en eau potable s'effectue principalement à travers les camions citernes du SEMASA ou par le biais des puits privés. Cependant, il y a des exceptions: hormis le village de Paranapiacaba, qui

dispose des canalisations d'assainissement implantées par les anglais au début du siècle, le SEMASA a récemment équipé en réseaux deux quartiers occupant une partie très sensible de la zone protégée, alors qu'un lotissement également situé dans cette zone fait l'objet d'un projet visant à implanter des services d'eau et d'égouts suivant une technologie appropriée. Nous en parlerons davantage dans la deuxième partie de ce chapitre.

Au-delà des taux de couverture, de l'extension et de la géographie des réseaux d'assainissement de base de Santo André, il faut également en examiner ici certaines caractéristiques techniques essentielles. Pour ce faire, nous présentons par la suite quelques chiffres touchant les paramètres techniques fondamentaux des réseaux et des services du SEMASA.

En résumant les informations disponibles sur le nombre de branchements et *d'économies* (abonnés) desservies par les réseaux municipaux de distribution d'eau et d'égouts, les tableaux 1 et 2, présentés à la page suivante, fournissent une première approche quantitative de l'univers de ses usagers-consommateurs.⁴ Celle-ci met l'accent sur la "structure de l'offre" des réseaux du SEMASA

Comme nous pouvons le remarquer dans ces tableaux, la catégorie résidentielle représente autour de 90% du nombre de branchements et d'abonnés de chacun des deux réseaux considérés, suivie de loin (dans l'ordre décroissant) par les catégories commerciale (autour de 7%), industrielle et publique (moins de 1% chacune). Nous pouvons également observer que l'écart entre la distribution d'eau et la collecte des eaux usées par rapport au nombre d'abonnés n'est pas expressif: à l'exception prévisible de la catégorie publique⁵, l'écart concernant les autres catégories d'usage est plutôt petit

4 Appartenant au jargon du milieu professionnel de l'assainissement de base au Brésil, chacun de ces termes renvoie à un indicateur précis concernant la couverture du réseau. Le terme *branchement* n'a pas d'ambiguïté: comme en France, il s'agit du dispositif de connexion d'un immeuble collectif ou individuel au réseau, chaque branchement pouvant desservir une ou plusieurs "économies". Une économie correspond à une unité de consommation et de paiement des tarifs, comme un domicile ou une entreprise industrielle, c'est-à-dire un "abonné". Cependant, il arrive qu'un certain nombre d'unités de consommation puissent être regroupées délibérément (suivant certaines pratiques de "tarif social") ou irrégulièrement (par des branchements clandestins) dans une seule unité d'abonnement ou "économie". Nous aurons l'occasion d'en parler d'avantage ici.

^ Cette catégorie comprend effectivement de nombreux branchements pour l'arrosage des jardins et d'autres fonctions où l'usage de l'eau ne produit pas d'égouts (comme le lavage des rues et des lieux publics), mais plutôt des eaux usées pouvant écouler par les réseaux pluviaux.

(usage résidentiel) ou dérisoire (usages commercial et industriel). Pourtant, le contingent des domiciles qui ne sont branchés qu'à un seul des deux réseaux (normalement l'eau potable) arrive quand même proche de la douzaine de milliers de personnes, et concerne essentiellement les habitants de la zone protégée.

Il est cependant évident que ces chiffres ainsi isolés sont absolument insuffisants pour donner une idée de ce qui représente l'univers des usagers-consommateurs branchés aux réseaux du SEMASA (toutes les catégories d'usage confondues), car il faut les mettre en rapport avec les données concernant la "demande effective" des services ⁶. Autrement dit, nous devons les comparer à la **structure de la consommation** des services par type d'usager.

Tableau 1

Santo André:

**Nombre de branchements et nombre d'abonnés au réseau d'Eau Potable
par catégorie d'usage** **février 1992**

Catégories d'usage	Nb. de branchmts	%	Nb. d'abonnés	%
Résidentiel	129.487	93,0	175.486	91,8
Commercial	7.763	5,6	13.014	6,8
Industriel (1)	1.487	1,1	1273	0,6
Publique	387	0,3	1.473	0,8
TOTAL (2)	139.124	100,0	191.246	100,0

Source: SEMASA

(1) Il arrive que deux ou plus unités de production d'une même entreprise industrielle, desservies par deux ou plus branchements, soient regroupées en un même abonné, c'est pourquoi le chiffre de la première colonne est supérieur à celui de la deuxième pour cette catégorie d'usager.

(2) **n** s'agit de l'eau consommée par des organismes publics et des services de la mairie

⁶ Nous parlons ici de demande effective, car il existe une importante demande d'eau réprimée à Santo André, comme nous allons le voir ci-après.

Tableau 2**Santo André:****Nombre de branchements et nombre d'abonnés du réseau d'Egouts par
catégorie d'usage**
février 1992

Catégories d'usage	Nb. de branchmts	%	Nb. d'abonnés	%
Résidentiel	111.856	92,3	163797	91,8
Commercial	7.760	6,4	13000	7,3
Industriel	1.272	1,0	1272	0,7
Publique	357	0,3	430	0,2
TOTAL	121.245	100,0	178499	100,0

Source: Idem

Les principaux indicateurs concernant la consommation mensuelle de l'eau distribuée par le SEMASA, suivant les différentes catégories d'usage, sont présentés aux pages suivantes sous deux formes différentes: d'abord le tableau 3, puis les graphiques 1 et 2.⁷

7 Certes, un indicateur mensuel de consommation d'eau peut être fort trompeur, vu les variations saisonnières. Ainsi, même si les chiffres présentés par la suite ne concernent pas un mois de consommation véritablement atypique au Brésil, nous savons que le comportement de cet indicateur doit être observé dans une série historique plus longue. Cependant, nous ne disposons que de données couvrant la période 1989-1991, sur laquelle nous pouvons quand même remarquer une tendance de diminution relative de la consommation mensuelle de l'industrie, qui est passée de 22,3% du volume d'eau vendue par le SEMASA en décembre de 1989 à 16,0% en déc/90, et puis, à 11,4% en déc/91. En revanche nous constatons un accroissement parallèle de la participation de la consommation résidentielle, qui passe de 68% à 73,7%, et puis, à 80,5%, respectivement, dans la même période. Nous croyons que, devant le rationnement existant à l'époque, la baisse de la consommation industrielle constatée alors soit liée au développement de systèmes de captation propre de ressources souterraines par certaines industries. Pourtant, cette alternative reste quand même limitée, car les ressources souterraines de la région connaissent de problèmes de qualité et sont insuffisantes pour l'approvisionnement des gros consommateurs industriels.

Tableau 3

Santo André:

Consommation mensuelle de l'eau distribuée par le SEMASA et consommation moyenne par abonnés suivant les différentes catégories d'usage ou type d'usagers décembre 1991

Catég. d'usage	Vol. consom.(m3)	%	Nb. d'abon. (2)	Vol7abonnés.(m3)
Résidentiel 0)	3 237 072	80,8	175.486	18,44
Commercial	204 460	5,1	13.014	15,71
Industriel	456 692	11,4	1.273	358,75
Publique	110 327	2,7	1.473	74,89
TOTAL	4 008 551	100,0	191.246	20,96

Source: SEMASA

C¹) Nous avons comptabilisé ici les 11.738 m³ d'eau (0,29%) qui ont été distribués par les camions-citerne du SEMASA dans la même période, car cette distribution ne concerne que les domiciles situés dans la zone du périmètre de protection des eaux.

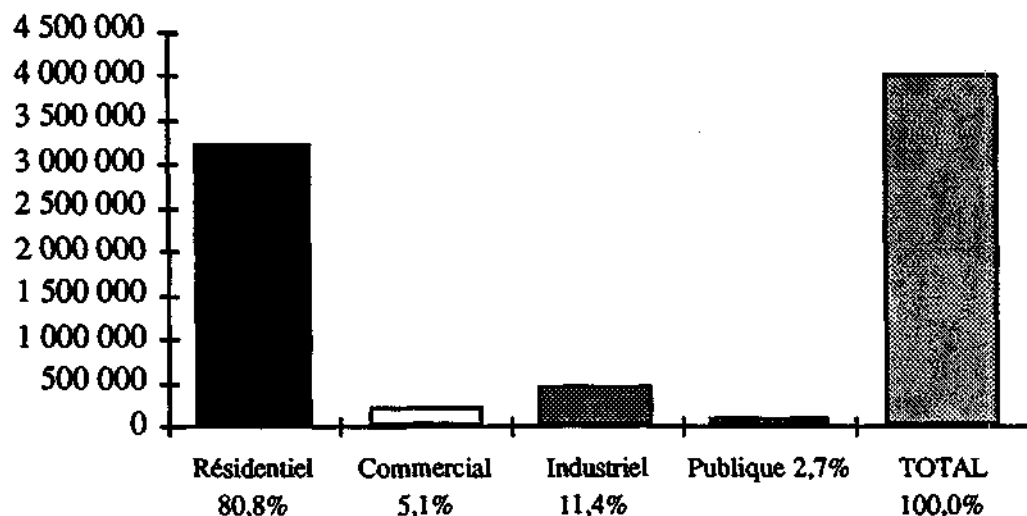
(²) Chiffres de février 1992

Ce qui attire d'abord notre l'attention sur ce tableau est le changement de la position relative de différentes catégories d'usage de l'eau quand on considère plutôt les volumes consommés que le nombre d'unités de consommation impliquées. Nous pouvons ainsi remarquer que le niveau de consommation de l'industrie, représentant moins de 1% des unités de consommation branchées au réseau d'eau, arrive à plus de 11% du volume total consommé. Suivant le même raisonnement, nous constatons que la participation relative des catégories commerciale et publique dans le volume consommé augmente significativement par rapport à leur participation dans le nombre d'abonnés, alors que celle de la catégorie résidentielle diminue. La variable qui explique ces changements est le volume d'eau consommé par abonné, qui s'avère être à peu près le même pour le commerce et les domiciles , étant beaucoup plus élevé pour l'industrie et la fonction publique. De toute façon, l'usage domiciliaire de l'eau devance

Graphique 1

Santo André:

Distribution de la consommation mensuelle d'eau par catégories d'usage
(décembre 1991)

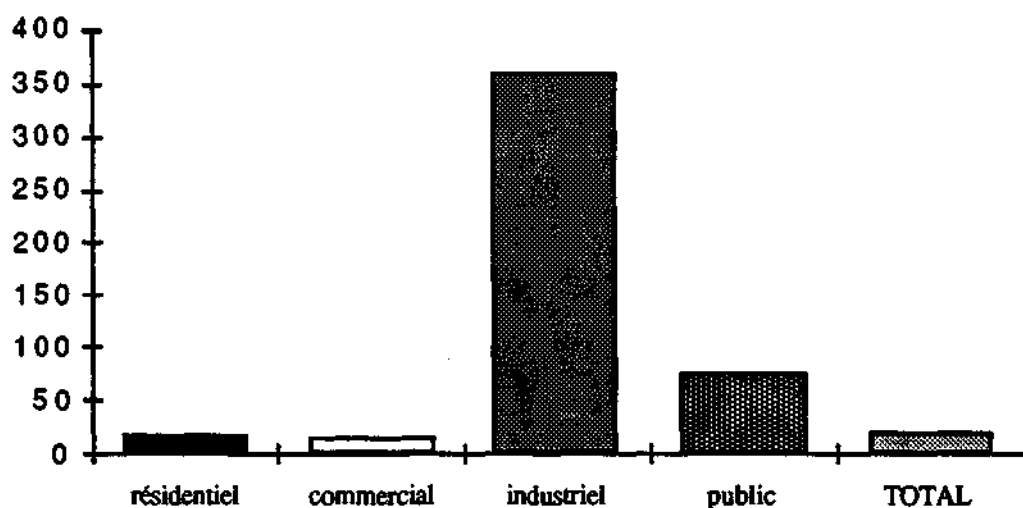


Source: SEMASA

Graphique 2

Santo André:

Distribution de la consommation mensuelle moyenne d'eau par abonné
suivant la catégorie d'usage (décembre 1991)



Source: Idem

largement tous les autres, et répond à lui seul pour la consommation de 4/5 de l'eau distribuée par le SEMASA (v. Graphiques 1 et 2)

Nous tenons encore à remarquer que les données présentées dans le tableau 3 et les graphiques ci-dessus concernent la "consommation effective" mensuelle du service d'eau. Autrement dit, elles traduisent le volume mensuel ayant été effectivement mesuré ou estimé à l'époque, et puis, lancé dans les factures correspondantes. Cela veut dire que les pertes d'eau, qui tournent autour de 30% du volume total circulant dans le réseau municipal de distribution, ne sont pas prises en compte ici. Ce taux concerne principalement les pertes physiques du réseau, mais comprend aussi celles qui sont dues aux problèmes de comptage. Mais ceux-ci sont vraisemblablement limités, vu qu'environ 98% des branchements au réseau d'eau du SEMASA sont équipées en compteurs individuels de bonne qualité, dont l'entretien fait l'objet aussi bien de pratiques régulières de maintenance, que de recherches appliquées plus récentes (v. section 2.3).

Finalement, il nous reste à observer qu'il n'y a pas de données disponibles sur la "consommation" du service d'égouts par le biais du réseau de collecte du SEMASA, puisque le volume des eaux usées effectivement collectés (une mesure inadéquate du service rendu) ne fait pas l'objet d'aucun comptage. Cependant on l'estime et on le facture ici, comme partout au Brésil, en fonction du volume d'eau consommé par abonné (nous en parlerons davantage à la section 2.2) Donc, nous pouvons conclure que la consommation de ce service présente un profil assez semblable à celui de la consommation du service d'eau que nous venons d'examiner.

Les indicateurs de couverture et les paramètres techniques concernant *les* réseaux d'eau potable et d'égouts que nous avons présenté jusqu'ici semblent assez complets pour donner une description générale de l'univers des services et des réseaux en question. Cependant, ils ne suffisent pas pour donner une image achevée de leur situation; celle qu'on observe dans le quotidien des usagers, et qui n'est pas aussi tranquille qu'on pouvait l'imaginer. D'une part, il faut savoir que le SEMASA ne produit qu'environ 5% de l'eau consommée dans la ville, en achetant le restant de la

SABESP. Comme nous allons le voir, cela signifie s'insérer dans un système d'offre limitée, impliquant souvent des problèmes de pénurie d'eau, avec service discontinu. D'autre part, pratiquement la totalité des eaux usées collectés par le réseau municipal sont directement rejetés dans les cours d'eau de la ville, au lieu d'être conduits à la station d'épuration de l'ABC par un système de canalisations de gros diamètre ("collecteurs-tronc" et "intercepteurs") relevant essentiellement de la SABESP: l'ensemble du système, en construction depuis 1978, a connu de nombreux problèmes de coordination et financement dont nous parlerons davantage au dernier chapitre.

Regardons de plus près ce qui se passe avec l'approvisionnement et la distribution d'eau potable à Santo André. Presque la totalité de l'eau distribuée par le SEMASA est achetée à la SABESP par le biais du Système d'Adduction Métropolitain (SAM), lequel consiste en un ensemble d'infrastructures connectant partiellement les six systèmes de production d'eau potable de la RMSP entre eux, et les reliant aux réservoirs qui alimentent les réseaux de distribution de 28 municipalités, dont six en gestion directe⁸. Une des caractéristiques les plus importantes du SAM c'est le fait que les municipalités n'ont aucun contrôle sur la quantité d'eau qui arrive dans leurs réservoirs. C'est la SABESP qui, à travers des systèmes de télémétrie et télécommande, contrôle les niveaux et les valves d'entrée de chacun des réservoirs municipaux. Voyons comment ça se passe à Santo André, en nous reportant à la situation qui précède l'inauguration en avril 1992 du système Haut Tietê, marquée par la discontinuité du service, sachant que la mise en marche de celui-ci l'a considérablement altérée sur certains aspects (nous y reviendrons ci-après).

Environ deux tiers de l'eau distribuée à Santo André (67%) arrive alors à la ville en provenance du Cantareira, le plus important des systèmes de production d'eau potable de la RMSP, dont les principaux réservoirs, nous l'avons vu, se trouvent au bassin hydrographique du Piracicaba, à une distance moyenne de plus de 70 km des centres consommateurs. Avant d'entrer dans le système municipal, l'eau parcourt

& Une description plus détaillée du système intégré d'approvisionnement en eau potable de la RMSP, comprenant le SAM et les systèmes de production relevant de la SABESP est présentée au chapitre VII (section 1.1).

quelques installations connexes de la SABESP: provenant du nord de la ville, elle passe d'abord par la station de relèvement de Sapopemba, qui la pompe jusqu'à une "cheminée d'équilibre" (située dans une cote plus élevée que Santo André), d'où elle descend par une grosse canalisation d'adduction et pressurise tout *Vanneau adducteur municipal*, (v. figure 3). Celui-ci est composé par un ensemble de canalisations d'adduction interliées qui alimentent huit centres de stockage (constitués normalement par plus d'un réservoir) totalisant une capacité de 50 mille litres; le dispositif est encore composé par huit stations de relèvement, quatorze dérivations des canalisations primaires conduisant l'eau au réseau de distribution proprement dit, et trois *boosters* (il s'agit d'un mécanisme d'ajustement localisé de la pression).⁹ Le tiers restant de l'eau alimentant alors l'anneau adducteur municipal provient essentiellement du système Rio Grande (qui appartient également au système métropolitain de la SABESP), car il contribue avec 28% de l'eau distribuée par le SEMASA, alors que la participation du système municipal du Pedroso n'en dépasse guère les 5%.¹⁰

Le volume d'eau alors fourni à Santo André par la SABESP est nettement insuffisant: il arrive en 1991 à une moyenne de 141.600 m³ par jour, ce qui correspond à peu près au même volume fourni à la ville dix ans avant, au moment où la population comptait autour de 60 mille personnes de moins. La demande moyenne prévue par le schéma directeur d'approvisionnement en eau du SEMASA pour cette même année arrive à 183.000 m³ par jour, ce qui implique un déficit estimé d'environ 20% de la demande (MONTENEGRO, 1992). La manifestation la plus visible de ce déficit est l'inclusion de Santo André dans le schéma de rationnement d'eau que la SABESP avait imposé à plusieurs zones de la RMSP (y compris l'ensemble de l'ABC) depuis l'été 1987. Ce schéma consiste alors à couper la fourniture d'eau de différentes zones de la ville de manière régulière et alternée, avec avertissement systématique de la population à

9 Le réservoir Curuçá qui apparaît dans la figure III, restait alors inactif. Il est le seul réservoir de la ville de Santo André appartenant à la SABESP, qui l'a construit au milieu des années 70 dans l'espoir d'obtenir la concession des services d'eau et d'égouts de cette municipalité. Il n'avait jamais été mis en activité jusque-là.

10 Le système du Pedroso consiste dans la captation des ressources d'un ruisseau ainsi appelé (affluent du Rio Grande), et leur traitement dans l'usine du Guarará, dont la production maximale arrive à 100 litres d'eau par seconde.

travers la presse et les médias. Initialement prévu pour fonctionner seulement en été, au moment où la demande d'eau s'accroît fortement (arrivant à environ 230.000 m³ par jour à Santo André), le rationnement s'est progressivement aggravé: il passe d'un jour sur quatre à un jour sur trois sans eau pendant les quatre saisons.

Devant une telle situation de pénurie d'eau, M. Montenegro, le directeur général du SEMASA, remarque au cours d'un entretien à l'auteur que les municipalités s'approvisionnant en eau auprès du SAM ne peuvent disposer d'aucune autonomie de captation d'eau. Il rappelle d'abord que les ressources du système Rio Grande, au contraire de celles du Cantareira, sont des ressources locales provenant du bras du réservoir Billings qui coupe Santo André en deux (le seul qui n'est pas pollué, puisqu'il a été isolé du corps central du réservoir). Cependant, "la municipalité n'a pas le droit d'y prélever de l'eau", car c'est la compagnie d'électricité du gouvernement pauliste ELETROPAULO qui détient la concession du gouvernement fédéral pour exploiter l'ensemble de la Billings, et qui autorise à son tour la SABESP à prélever un certain débit du Rio Grande pour l'approvisionnement de quelques villes de la région de l'ABC.¹¹ Poursuivant son raisonnement, Montenegro soulève une question cruciale:

"Qu'est-ce qui arriverait si, en ignorant les contraintes légales, nous décidions d'augmenter notre production à travers le pompage direct auprès du Rio Grande, ou encore, par le biais des forages? Personne peut nous assurer que la SABESP n'allait pas dévier pour d'autres municipalités l'équivalent de ce montant supplémentaire d'eau ainsi obtenu, car elle contrôle le niveau de tous nos réservoirs...Il en est de même par rapport aux pertes d'eau: si nous augmentions notre contrôle sur nos pertes, il est possible que les gains correspondants allaient profiter à d'autres communes desservies par le SAM...¹¹ n'existe aucun compromis formel de la SABESP quant au volume ou à la régularité de la fourniture d'eau à nos réservoirs!"

Il faudrait ajouter à ce manque d'autonomie du SEMASA par rapport à la captation d'eau, sa faible maîtrise de la propre distribution qui découle également du

¹¹ L'ELETROPAULO a repris cette concession de l'entreprise canadienne Light, qui a construit le réservoir Billings en 1925 visant à s'assurer une exploitation plus intensive des ressources hydriques du Haut Tietê pour la génération d'énergie électrique dans l'usine Henri Borden, à Cubatão. En fait, le prélèvement d'eau de la Billings (dans le bras du Rio Grande) pour l'approvisionnement de la région de l'ABC commence bien avant la création de la SABESP, comme nous le verrons à la prochaine section.

mode d'organisation du SAM. Nous pouvons le constater en observant le *modus operandi* du schéma de rationnement imposé par la SABESP à la ville.

En effet, c'est la SABESP qui domine l'anneau adducteur municipal de Santo André, non seulement parce que le Centre de contrôle opérationnel (CCO) du SAM possède des systèmes de télémétrie et télécommande contrôlant en temps réel les paramètres hydrauliques et les valves d'entrée de chacun des réservoirs des municipalités associées, mais aussi parce que l'ensemble de la ceinture municipale d'adduction d'eau est pressurisée à partir de la station de relèvement de Sapopemba. Bien sûr, le SEMAS A peut intervenir sur les dérivations des canalisations d'adduction. Mais il ne dispose d'aucune maîtrise sur la quantité d'eau qui arrive dans les réservoirs municipaux à travers ces mêmes canalisations: il ne contrôle que les valves de sortie des réservoirs, gérant l'eau à partir de son entrée dans le système de distribution. Bref, c'est l'entreprise étatique qui maîtrise tous les paramètres et toutes les opérations clés du rationnement, définissant le jour et l'heure où la fourniture d'eau sera coupée ou rétablie dans des centres de stockage déterminés, touchant tel ou tel quartier (les "blocs" du rationnement). Voyons comment ça se passe dans la pratique à partir du témoignage que nous a été fait par le Directeur d'opération et de production du SEMAS A.

D'après lui, le schéma de rationnement alors pratiqué connaît de nombreuses limites: l'eau vendue à Santo André par la SABESP ne représentant que 4% du volume transporté à travers le SAM, il lui semble inévitable qu'il y ait une "perte de sensibilité" du CCO à l'égard des conséquences effectives du rationnement sur la distribution d'eau dans la ville. Ainsi, l'ingénieur dirigeant le Département d'opération et de production du SEMASA peut constater qu'une telle gestion des réservoirs à distance s'avère un mécanisme aveugle, conduisant à des inégalités sur le terrain:

"Le centre de contrôle de la SABESP, à São Paulo, opère le rationnement ne regardant que les réservoirs, comme si tous les paramètres de la distribution pouvaient être contrôlés à partir des réservoirs. Cela conduit à bénéficier toujours les mêmes quartiers: ceux qui se trouvent dans les conditions d'altitude les plus favorables pour recevoir l'eau. Aucune manoeuvre n'est faite pour approvisionner les quartiers ou les aires urbaines les plus élevées. "

En accompagnant le quotidien du service avec la population, la direction du SEMASA connaît bien le fonctionnement réel du rationnement, ainsi que les conséquences inégalitaires de la "préférence hydraulique" pour les zones de moindre altitude: les usagers ne sont pas touchés par le rationnement de la même façon. Ainsi, au lieu de passer un jour sur trois sans eau, les habitants de la zone sud de l'aire urbaine, qui concentre la plupart de bidonvilles de Santo André, subissent un rationnement plus prolongé, car l'approvisionnement peut y prendre plus d'une demie journée pour être rétabli. Il en est de même pour d'autres zones de la ville qui, n'étant pas "populaires", sont également élevées.¹²

Devant de telles contraintes, que peut faire un service public soucieux d'assurer le principe d'égalité à ses usagers? Le directeur du Département d'opération et de production nous explique que le SEMASA possède un opérateur dans chaque centre de stockage d'eau chargé de surveiller le fonctionnement des réservoirs et de communiquer leur niveau à la centrale d'opérations de l'autarchie, de sorte que celle-ci peut avoir un contrôle de la situation globale des réservoirs à chaque demie heure. Ainsi, le SEMASA peut constater, par exemple, qu'un réservoir est train de baisser son niveau trop vite, et solliciter au CCO de la SABESP de lui transférer de l'eau en provenance d'autre centre de stockage disposant à ce moment-là de réserves suffisantes. On voit bien le rôle limité que le SEMASA peut jouer par rapport à une distribution plus équitable de l'eau s'il reste collé à ce qui se passe dans les réservoirs. Cependant, une telle posture, déjà critiquée par notre interlocuteur, va à l'encontre de la conception de gestion du système de distribution d'eau alors partagée par les dirigeants du SEMASA. D'après lui, "il faut bien connaître et maîtriser toutes les unités du système pour pouvoir assurer l'approvisionnement adéquat de la population". Pour ce faire, le SEMASA s'est lancé

¹² C'est le cas du quartier bourgeois Campestre, où nous avons appris (par un reportage local de la Folha de Sao Paulo du 17/03/92) qu'une famille y résidant avait l'habitude de voyager 5 heures à chaque quinze jours pour chercher de l'eau dans une propriété secondaire pour faire face au rationnement...De toute façon, vu la concentration de la population à faible revenu dans les zones élevées de la périphérie sud de la ville, nous pouvons affirmer que le schéma de rationnement de la SABESP fait plus que produire des effets inégalitaires à Santo André: ces effets s'y avèrent socialement "régressifs", touchant plus fort surtout les plus humbles.

dans un ambitieux programme de développement opérationnel à la fin 1990, dont l'analyse fait l'objet de la section 2.3 .

La situation de pénurie d'eau et de service discontinu décrite ci-dessus améliore considérablement à partir de l'inauguration en avril 1992, avec un an de retard, de la première étape du système Haut Tietê, qui rajoute un débit de 5 m³/s à la capacité totale du SAM.¹³ La mise en marche de ce système pour desservir la zone Est de la RMSA a bénéficié indirectement la région du Grand ABC avec quelques remaniements du SAM (v. chapitre VII). La ville de Santo André passe alors à recevoir un important volume d'eau en provenance du système Rio Claro. Cela lui permet d'être affranchie du rationnement systématique d'eau imposée auparavant par la SABESP, ce qui n'empêche qu'il puisse revenir dans des circonstances spéciales.¹⁴

Cependant, nous allons voir à la section 2.3 que les principales lignes de la politique du SEMASA concernant l'eau potable, notamment le schéma directeur d'approvisionnement en eau (SDAE) et le programme de développement opérationnel récemment développés par cet organisme, ont été conçues dans le cadre de la situation précédente, sous l'emprise du rationnement (en fait, rien n'assure qu'il ne puisse encore revenir, notamment en été). C'est pourquoi nous concentrons notre analyse du service d'eau de Santo André sur la période marquée par le rationnement, qui correspond également à l'époque où nous avons fait notre recherche sur le terrain.

Face aux contraintes géophysiques et juridiques qui imposent le rationnement, et vu le mode d'organisation du SAM, qui implique le contrôle total des maillons en amont par la SABESP (captation, production et adduction d'eau potable), ainsi qu'une maîtrise limitée de la distribution d'eau par le service municipal, est-ce possible pour la municipalité de Santo André d'avoir sa propre politique municipale dans ce domaine,

13 Le système Haut Tietê a été mis en marche avec une capacité initiale d'à peine 2,5 m³/s, la capacité de 5m³/s n'ayant été effectivement atteinte que quelques mois plus tard. Ainsi, la ville de Santo André ne s'est pas affranchie immédiatement du rationnement avec l'inauguration du système Haut Tietê, d'autant plus que la pleine fourniture d'un surplus d'eau considérable à la ville dépendait de travaux complémentaires (accroissement de la capacité de la station de relèvement de Sapopemba et duplication de la canalisation d'adduction liant la cheminée d'équilibre au centre de stockage de Camilópolis) achevés seulement à la fin 1992.

14 D'ailleurs, le rationnement est effectivement revenu pendant la sécheresse de l'hiver 1994. Mais, ce n'était plus le rationnement rigoureux et systématique d'avant, qui était indépendant des conditions pluviométriques, mais plutôt un schéma passager d'urgence qui a été supprimé après la fin de l'étiage.

dont le SEMASA serait l'instrument ? Cette question faisant plutôt l'objet de la dernière section, nous allons examiner par la suite quelques éléments qui conditionnent partiellement sa réponse, à savoir: les caractéristiques qui définissent aujourd'hui le profil institutionnel et organisationnel du SEMASA en tant *qu'opérateur*. Notre analyse commence pourtant par une approche "génétique" du dispositif socio-technique actuel, en rappelant quelques éléments centraux de l'histoire de l'organisation du secteur à Santo André.

1.3 - Le SEMASA et ses origines: un regard sur l'organisation chargée des services

La première solution collective pour l'approvisionnement en eau potable de Santo André apparaît avec le démarrage en 1860 de la construction du chemin de fer liant le port de Santos à la ville de Jundiaí par l'entreprise anglaise *Sao Paulo Railway Company*, ce qui constitue le point de départ de l'urbanisation proprement dite de l'ensemble de la région de l'ABC¹⁵ : il s'agit d'une petite borne fontaine (la *biquinha*) par laquelle la compagnie anglaise met à disposition des quelques centaines d'habitants du petit village qui était alors Santo André le surplus d'eau du système qu'elle a construit pour l'approvisionnement de sa première gare dans ces parages. La compagnie se charge aussi de l'approvisionnement du campement provisoire de ses ouvriers qui travaillent dans la construction du chemin de fer dans les montagnes de la *Serra de Paranapiacaba*, lequel sera plus tard consolidé comme le village ferroviaire de Paranapiacaba, restant toujours un district isolé de l'aire centrale de Santo André.¹⁶

¹⁵ L'ancienne Santo André da Borda do Campo, bourgade fondée par le bandeirante João Ramalho en 1533 avait été éteinte en 1560, tous ses habitants ayant déménagé pour le village voisin qui était alors São Paulo. L'actuelle ville de Santo André trouve son origine dans le développement d'un autre village qui s'est formé autour de la station São Bernardo, inaugurée avec le début de la circulation des trains dans le chemin de fer Santos-Jundiaí.

¹⁶ En fait, l'approvisionnement en eau potable du district de Paranapiacaba, qui compte aujourd'hui moins de 4 mille habitants, restera toujours indépendant du système principal de Santo André. Avec la nationalisation des chemins de fer, la compagnie ferroviaire fédérale (RFFSA) assume la gestion des réseaux d'eau et d'égouts construits par les anglais. Les deux services assurés par la RFFSA vont rester gratuits, la consommation d'eau ne faisant l'objet d'aucun comptage. Puis, au milieu des années 70, suite à l'expansion du village hors du noyau historique situé dans la zone basse du district, le SEMASA installe et gère un petit réseau d'eau potable indépendant pour desservir la zone élevée, où habite

Un véritable service d'approvisionnement en eau potable, avec réseau public souterrain, ne surgit qu'en 1915; cependant, comme il desservait seulement la zone centrale du District de Santo André, il ne touchait qu'une faible partie de sa population. L'eau n'était pas encore traitée, car la qualité de la ressource était satisfaisante. Avec la formation et la progressive pollution du réservoir Billings dans la deuxième moitié des années 20, qui coïncide avec une première vague de croissance urbaine et industrielle de l'ABC, les ressources de qualité deviennent de plus en plus rares dans la région. C'est pourquoi la municipalité de Santo André commence en 1937, à partir du prélèvement de l'eau du Pedroso, la construction de l'usine d'eau potable du Guarará (toujours active), dont l'inauguration n'a lieu qu'en 1946. Cependant, les ressources du Pedroso vont bientôt s'avérer insuffisantes, car la ville connaît à cette époque une forte accélération de son développement urbano-industriel. Ainsi, pour faire face à une situation aggravée de pénurie d'eau, la municipalité de Santo André signe au début 1962 une convention avec le DAE (l'autarchie de l'État de São Paulo alors chargée des services d'eau et d'égouts de la capitale) par laquelle ce dernier passe à lui vendre de l'eau potable en gros, la portant jusqu'aux réservoirs municipaux, alors que la municipalité se charge de la distribuer elle-même à travers son Département municipal d'eau et d'égouts.¹⁷. Dès lors, l'approvisionnement de Santo André va toujours dépendre de l'adduction et de la vente d'eau potable en gros par certains organismes de l'État de São Paulo: le DAE sera remplacé en 1969 par la COMASP, à laquelle se substitue la SABESP en 1973.

Ayant parlé jusqu'ici de l'évolution technique des services par rapport au développement de la ville, nous devons maintenant examiner l'évolution institutionnelle qui l'accompagne.

Depuis ses origines en tant que service public, jusqu'à la fin des années 60, les services d'eau et d'égouts de Santo André vont rester en charge d'un département de

aujourd'hui environ un tiers de la population de Paranapiacaba: l'eau est prélevée auprès des ruisseaux locaux et chlorée avant la distribution. Enfin, en accord avec la RFFSA, le SEMASA assume progressivement l'opération et la gestion des réseaux d'eau et d'égouts de l'ancien village à partir du début 1991 (l'accord n'étant formalisé par une convention qu'en mars 1992). Nous y reviendrons

17 Etes conventions semblables sont signées avec le DAE par les municipalités de São Bernardo, São Caetano et Guarulhos. La fourniture d'eau aux communes de l'ABC elle-même a commencé en 1958, avant la signature de telles conventions. Nous en parlerons davantage à la dernière partie du chapitre **vn**.

l'administration directe de la municipalité, ne disposant d'aucune autonomie politico-administrative et financière. Cependant, sous incitation du FESB, et visant à obtenir des crédits du système financier de l'assainissement (SFS) coordonné par la BNH pour financer le programme municipal d'investissements dans le secteur, le département d'eau et d'égouts de Santo André est transformé par la loi n° 3.300 du 13 novembre 1969 en une autarchie, le SEMASA¹⁸. Les crédits ayant été effectivement obtenus à l'époque, leur remboursement intégral a été conclu à la fin 1989.

Après ce bref aperçu des circonstances précédant et conditionnant la création du SEMASA, voyons maintenant quels sont les principales caractéristiques institutionnelles et organisationnelles de cet organisme public dont la mission est de produire et de gérer les services d'assainissement de base de Santo André.

Suivant les règles générales du droit administratif concernant toute autarchie municipale, le SEMASA dispose de sa propre personnalité juridique, ce qui lui confère de l'autonomie administrative et financière. Cela veut dire qu'il n'est pas subordonné à aucun Secrétariat du gouvernement municipal, et qu'il dispose de son propre budget. D'après la législation concernée, son budget doit être soumis à l'approbation du Conseil Municipal (y compris la dotation budgétaire initiale, sa correction monétaire, et les dotations supplémentaires). La législation permet que les réajustements de ses tarifs se fasse par décret du maire, sans que l'approbation du Conseil Municipal soit nécessaire.¹⁹ Rajoutons qu'elle confère également au maire le pouvoir de nommer et/ou de remplacer à son gré le directeur général de toutes les autarchies municipales.

En ce qui concerne la gestion du personnel, l'autarchie a le droit d'avoir un plan de carrière et de salaires distinct de celui des fonctionnaires de la mairie, bien que ses travailleurs aient le même statut de fonctionnaires municipaux, étant soumis aux mêmes

18 Comme nous l'avons vu au chap. IV (section 1.5), le FESB était une autarchie de l'État de São Paulo qui, avant la mise en place du PLANASA, finançait conjointement avec le SFS/BNH jusqu'à trois quarts des programmes d'investissement en assainissement de base des municipalités paulistes moyennant deux conditions indispensables: d'une part, la réalisation d'une réforme institutionnelle des services municipaux pour les doter d'autonomie administrative et financière; et d'autre part, l'élaboration d'un plan d'exécution des travaux approuvé par le conseil municipal.

19 H n'en est pas de même pour les régies directes, dont les réajustements tarifaires doivent être obligatoirement soumis à l'approbation du Conseil Municipal. Donc, nous pouvons dire que son statut d'autarchie a favorisé les changements de politique tarifaire que le SEMASA a connus pendant la gestion du PT, lesquels seront analysés à la section 2.2).

règles d'embauché (par concours) et aux mêmes contraintes de licenciement (le paiement de lourdes indemnités liées à la norme de la stabilité dans l'emploi). Cependant, dans la pratique, les autarchies ont du mal à développer leur propre plan de carrière et de salaires, s'accommodant le plus souvent de suivre celui de la mairie: c'est le cas du SEMASA, qui dispose de normes spécifiques seulement pour les postes n'ayant pas d'équivalent dans le personnel de la mairie. Donc, les travailleurs du SEMASA sont représentés par le même syndicat regroupant les fonctionnaires de la mairie et du conseil municipal. Cependant, les professionnels libéraux du SEMASA (ingénieurs, économistes, etc.) disposent de syndicats de leur propre catégorie, auxquels ils sont liés pour ce qui concerne les normes générales réglementant l'exercice de leur profession, y compris l'établissement d'un seuil minimal de rémunération. Néanmoins, ils suivent le syndicat de la fonction publique municipale dans les négociations concernant le réajustement des salaires et le plan de carrière des fonctionnaires municipaux.

Les caractéristiques institutionnelles que nous avons vu jusqu'ici sont dérivées des normes générales du droit administratif brésilien qui concernent toutes les autarchies. Il nous faut examiner maintenant celles qui, en faisant partie des dispositions contenues dans la loi de création du SEMASA, particularisent spécialement l'organisation institutionnelle de cet organisme.

Un des traits les plus originaux de l'organisation institutionnelle du SEMASA est l'existence d'un Conseil Technique et Administratif (CONTASE) qui regroupe de façon équilibrée des représentants des élus, de l'administration municipale et de quelques entités de la société civile organisée dans la municipalité. Cette sorte de conseil d'administration (qui n'est pas prévu dans la législation des autarchies) est ainsi composé par sept membres, à savoir: le directeur général du SEMASA (président), un ingénieur représentant l'Association des ingénieurs et architectes de l'ABC, un ingénieur représentant le Centre des Industries de l'État de São Paulo (section de S. André), un représentant de l'Association des économistes de Santo André, un représentant du Conseil Municipal nommé par son président, et deux représentants de la

mairie nommés par le maire²⁰. Les décisions les plus importantes du SEMAS A doivent passer par le crible du CONTASE, car ces attributions comprennent, entre autres, l'appréciation et l'approbation des programmes de travaux, des opérations financières, des contrats et des conventions signés par l'autarchie, de même que tout réajustement tarifaire concernant ses services. Bref, il s'agit d'une instance où la municipalité, au sens large du terme, peut jouer un rôle d'autorité organisatrice des services.

La loi de création du SEMASA présente encore d'autres aspects distinguant l'organisation institutionnelle de cette autarchie, notamment certains points importants concernant le financement et la tarification des services. Cependant, nous n'allons pas les examiner ici, car l'analyse approfondie de cette dimension des services fait partie des aspects étudiés à la seconde partie du présent chapitre. Il nous faut plutôt considérer maintenant quelques caractéristiques définissant le "profil organisationnel" du SEMASA.

Nous devons tout d'abord reconnaître qu'il s'agit d'une autarchie gérant un volume expressif de ressources matérielles et humaines au sein de l'administration municipale de Santo André. Pour ce qui concerne les premières (ne parlant guère du dispositif technique directement lié aux réseaux, où l'on repère des équipements très modernes à côté d'installations vétustés et obsolètes), nous devons reconnaître que le SEMASA dispose d'un patrimoine considérable de biens associés à l'administration et à l'opération des services, parmi lesquels nous retrouvons des immeubles parsemés dans la ville, et une flotte de véhicules (voitures et camions) qui dépassait la centaine d'unités au début 1992.²¹ Disposant de peu de données pour faire une analyse plus approfondie de cette question, nous avons l'impression que la gestion des ressources matérielles du SEMASA se ressentait traditionnellement d'une certaine lourdeur administrative, d'où l'absence d'une politique de réévaluation périodique des ses actifs, ou encore, le retard

20 À remarquer la place importante attribuée à une "régulation professionnelle" de l'autarchie, liée au caractère fortement technicisé des services en question: trois sur sept membres du CONTASE doivent être des ingénieurs, puisque la loi de création du SEMASA impose également que son directeur soit aussi un ingénieur.

21 D'après *Correnteza* n° 1, le bulletin informatif du SEMASA de janvier 1992, cette flotte comptait alors 132 véhicules, dont 35 âgés de plus de dix ans allaient être bientôt mis aux enchères. L'âge moyen de la flotte passerait alors à deux ans et demi.

pris dans le processus d'informatisation de l'autarchie (nous en parlons davantage ci-dessous).

Quant aux "ressources humaines" gérées par le SEMASA, il nous faut tout d'abord faire une appréciation quantitative du personnel travaillant à l'autarchie. En décembre 1991, l'effectif du SEMASA comptait 1.099 fonctionnaires, dont 733 (soit 66,7 %) étaient des ouvriers liés à l'opération des services, 293 (ou 26,7%) des professionnels de niveau moyen travaillant dans des services technico-administratifs, et 73 (soit 6,6%) des professionnels de niveau supérieur (y compris 22 ingénieurs)²². Au personnel effectif s'ajoutaient alors 24 postes pourvus par nomination et affectés à la direction de l'autarchie. Ces postes comprennent celui du directeur général plus ses auxiliaires directes; cinq directeurs de département, chacun accompagné d'un assistant; un conseiller juridique; un coordinateur d'achats et des procédures d'appel d'offre; un coordinateur d'informatique et de méthodes d'organisation; et quelques coordinateurs des programmes spéciaux non permanents. Tous ces postes sont nommés par le directeur général, qui à son tour est nommé, nous l'avons vu, par le maire.

Il faut dire que le développement d'une véritable politique de ressources humaines à l'égard du personnel est quelque chose de très récente au sein du SEMASA. La création du Département de ressources humaines en 1989, en substitution à l'ancien Département administratif, n'est qu'une partie de cette politique, qui présente deux volets complémentaires: d'une part, elle cherche à développer des programmes de formation du personnel, ayant pour but de le préparer pour l'exercice de nouvelles tâches associées à de nouveaux équipements (voir infra); d'autre part, l'autarchie cherche à valoriser le sentiment d'appartenance du personnel à l'organisation par toute une série d'initiatives socioculturelles et de communication (y compris un bulletin interne, une revue et des campagnes publicitaires). Visant à favoriser la motivation du personnel par le développement de la culture organisationnelle du SEMASA, le dernier

²² Il n'est pas étonnant de constater que, dans une confrontation avec le personnel de la SABESP entière, le SEMASA présente un effectif proportionnellement moins qualifié (v. chap. IV, section 2.2). Mais, pour un service municipal, le niveau de qualification du personnel du SEMASA semble assez raisonnable.

volet essaye de créer des bénéfices spéciaux et un "esprit de corps" distinguant les travailleurs de l'autarchie du restant des fonctionnaires municipaux. [^]

Voyons maintenant quelques aspects de l'organisation fonctionnelle du SEMASA, y compris quelques changements récents dans sa structure.

Sans entrer dans les détails de son organigramme, il nous faut savoir que l'unité décisive qui se trouve au sommet de cette autarchie est le CONTASE, en dessous duquel nous avons la direction générale avec ses unités auxiliaires (les coordinations mentionnées ci-dessus). Puis, nous avons cinq départements dont les directeurs sont directement subordonnés à la direction générale, à savoir: le Département d'opération et de production, le Dépt. de maintenance et de travaux, le Dépt. financier, le Dépt. de planification technique, et le Dépt. de ressources humaines. Les deux premiers, liés directement à la production et à la gestion des services, ayant le plus grand contingent du personnel, et concentrant la plupart des ressources matérielles, étaient les responsables pour environ 75% des dépenses générales du SEMASA (frais de fonctionnement et d'investissement confondus) en 1991. Le département de ressources humaines venait en troisième lieu, avec 6% des dépenses, suivi de près par le département financier (5%) et le département de planification technique (4%), alors que la participation de la direction générale, avec ses unités auxiliaires, arrivait à 7%, les 3% restant étant des dépenses générales non individualisables par département²³

En avançant un peu sur le sujet de la prochaine section, nous pouvons conclure celle-ci en soulignant deux évolutions importantes (avec des synergies entre elles) qui ont eu lieu récemment dans le profil organisationnel du SEMASA: il s'agit, d'une part, du processus d'informatisation rapide de l'autarchie et, d'autre part, du développement

²³ Parmi les bénéfices spéciaux dont jouissent les fonctionnaires du SEMASA nous pouvons citer leur propre centrale d'achats de produits alimentaires et ménagers, des contrats privés d'assistance médicale, et encore, un contrat collectif d'assurance vie signé au début 1992 bénéficiant l'ensemble du personnel sans aucun prélèvement supplémentaire dans les salaires. Quant à "l'esprit de corps", il se manifeste dans la création récente de l'Association des fonctionnaires du SEMASA, dont les buts ne semblent pas être tellement revendicatifs, mais plutôt d'ordre socioculturel et de loisirs.

²⁴ Données obtenues par l'auteur auprès du directeur du Département financier du SEMASA.

d'une politique de formation de ressources humaines avec la création du nouvel département chargé de ce domaine. Jusqu'en 1989, il n'y avait aucun micro-ordinateur dans le SEMAS A, alors que, maintenant, il en compte une trentaine. La correcte utilisation de cet équipement a demandé un important effort de formation du personnel impliqué à travers un programme spécifique sous-traité à des entreprises spécialisées. Il en est de même pour les équipements de nouveaux centres de stockage récemment construits par le SEMASA, où l'opération des valves (de sortie) est devenue automatisée, n'exigeant plus l'effort physique considérable qui caractérise le travail des opérateurs dans les réservoirs anciens. Enfin, il nous faut encore mentionner une autre initiative importante dans le domaine des ressources humaines développée par le SEMASA: un programme annuel d'éducation de base et d'alphabétisation de la main d'oeuvre non qualifiée qui, ayant lieu dans les locaux du SEMASA, touche plusieurs dizaines de travailleurs (selon le directeur général de l'autarchie) en prenant une heure de leur journée de travail.

2 - Y a-t-il une politique municipale d^f assainissement de base à Santo André ? - la gestion des services pendant le gouvernement du parti des travailleurs (1989 à 1992)

A la première partie de ce chapitre, nous avons envisagé le SEMASA par une sorte d'approche structurelle, en soulignant des aspects lourds ou durables de son organisation technique, institutionnelle et administrative. Maintenant, nous allons développer une approche pour ainsi dire conjoncturelle des pratiques de cette autarchie, en analysant une période de gestion des services qui correspond à l'avènement du Parti des Travailleurs (PT) à la tête de la mairie de Santo André.

La liaison entre la mairie et le SEMASA, conditionnée d'abord par la contrainte juridico-institutionnelle imposant que son directeur soit nommé par le maire, s'avère d'autant plus vigoureuse ici que les deux personnages ont été également recrutés parmi

les cadres régionaux du PT.²⁵ Sachant qu'il s'agit d'un parti démocratique de gauche, dont l'idéologie, le programme et les pratiques de mobilisation socio-politique (fortement appuyées sur les syndicats et les organisations de base) accordent toute priorité à l'action volontariste dans les domaines marqués par un fort contenu social (comme c'est le cas de l'assainissement de base au Brésil), nous avons ici tous les ingrédients pour qu'une véritable politique municipale, avec un projet et des propos conséquents, puisse émerger au sein de la ville dans ce domaine. Néanmoins, peut-on véritablement l'attendre d'un service public municipal si dépourvu d'autonomie face aux problèmes de quantité et de qualité de la ressource, et ayant une maîtrise apparemment si limitée du dispositif technique qui constitue son propre "territoire du service"?

Cette question générale se déploie en quatre sous-questions implicites correspondant respectivement à chacune des sections qui divisent cette partie du chapitre, à savoir:

- 1) Y a-t-il une politique d'investissements en cours dans le domaine de l'assainissement de base à Santo André pendant le gouvernement du PT? Quels sont les rapports que nous pouvons repérer alors entre la manifeste capacité d'investissement du SEMASA et les besoins sociaux manifestés à l'égard de ses services ?
- 2) Quel est le mode de financement des services d'eau et d'égouts? Connaît-il des changements pendant cette période, notamment en matière de politique tarifaire?
- 3) Quelles sont les pratiques de gestion des services au sein du SEMASA à ce moment-là? Peut-on y repérer une "politique de management" des services?

•" Le maire de Santo André et le directeur du SEMASA pendant la gestion considérée présentent tous les deux un profil intellectuel et politique qui est bien convergeant. Le premier est un professeur d'administration publique, chercheur à la Fondation Getúlio Vargas, qui s'avère traditionnellement lié au PT et aux mouvements sociaux de la région de l'ABC: il a été le président de l'association des usagers des transports publics de Santo André pendant une période d'intense mobilisation populaire contre l'augmentation abusive des tarifs d'autobus. Il a été élu président du *Consortium Inter municipal du Grand ABC* parmi les maires de la région. Le second, avant de devenir directeur du SEMASA et président de l'ASSEMAE, travaillait comme ingénieur chercheur à l'Institut de Recherches Technologiques de l'État de São Paulo, l'IPT (y développant des projets de technologie appropriée en assainissement de base pour les populations à faible revenu), et était déjà bien engagé au sein du PT régional et auprès des associations professionnelles du secteur.

- 4) Quels sont les enjeux politiques de la gestion de l'assainissement de base à Santo André dans la conjoncture considérée? Quelle politisation des rapports sociaux de service se produit alors dans le domaine en question ? Comment est géré à l'occasion l'interface existant entre la gestion des services et la politique urbaine de la ville?

En cherchant à focaliser notre analyse sur les axes théorico-méthodologiques formulés dans le cadre d'hypothèses (chapitre I), notre réflexion entreprend ici un parcours en quatre étapes. La première fait une approche plus descriptive qu'analytique de l'important effort d'investissement développé par le SEMASA sur plusieurs fronts de travail pendant la gestion du PT à la mairie. La deuxième cherche à analyser le mode financement et la politique tarifaire ayant permis l'effort financier constaté. Ensuite, la troisième étape se focalise sur les actions du SEMASA développées à l'égard de son dispositif technique, en mobilisant des ressources dont la dimension financière n'est pas la plus importante, afin d'améliorer sa capacité de maîtriser différents aspects des services. Enfin, la dernière étape se consacre à analyser les rapports qui s'établissent entre les principaux acteurs impliqués, en essayant de bien comprendre les enjeux socio-politiques des services.

2.1 - Les principaux investissements programmés et réalisés

Un des traits les plus marquants de la gestion du PT à Santo André de 1989 à 1992 est le niveau élevé d'investissements effectués dans le domaine de l'assainissement de base, d'autant plus que la récession touchant le pays dans cette période n'épargne ni la municipalité, ni l'État de São Paulo ou l'ABC pauliste en spécial.²⁶ La surprenante capacité d'investissement du SEMASA en pleine crise

26 Nous le constatons en regardant la publication mensuelle *Indicadores Econômicos* du Secrétariat de Planification de la Mairie de Santo André: en dépit de nombreuses oscillations à court terme, les numéros 16 à 18 montrent que la plupart des indicateurs économiques concernant le niveau d'activité et le niveau d'emploi, autant que les indicateurs fiscaux de la municipalité et de tout l'ABC témoignent d'une forte récession avec variation négative sur l'ensemble de la période considérée. Ainsi, p. ex., nous constatons en 1990 une chute de 13,1% dans le recouvrement du ICMS (le principal impôt indirect du pays) perçu à Santo André par rapport à 1989, alors que 1991 présente une chute de 17,7% par rapport à 1990. La situation dans l'ensemble de l'État de São Paulo n'était pas meilleure, d'où une importante chute dans le transfert du ICMS perçu par le gouvernement pauliste à Santo André: le montant transféré

économique (et politique) du gouvernement Collor, appuyée fondamentalement sur des ressources propres, a donc été le fruit d'une politique tarifaire et d'une gestion financière conséquentes, comme nous allons le voir à la prochaine section. Pour l'instant, nous devons plutôt examiner quels ont été les programmes et les travaux qui ont canalisé l'effort d'investissement constaté ²⁷

Le principal axe d'investissement du SEMASA pendant la période examinée se développe dans le cadre du Schéma directeur d'approvisionnement en eau de Santo André (SDAE). Il s'agit d'un gros programme d'investissements et de travaux visant à assurer l'efficacité du système de distribution d'eau potable de la ville jusqu'à l'an 2010. La préparation du SDAE commence en mars 1990. Le SEMASA y joue surtout le rôle de maître d'ouvrage des études et des travaux, en déléguant celui de maître d'oeuvre à des entreprises privées sous-traitées.

Le but principal du SDAE, d'après la directive centrale déterminée par le SEMASA, est la répartition équitable de l'eau distribuée par l'autarchie. Cela veut dire, d'une part, intervenir sur le système de stockage, cherchant à minimiser les effets inégalitaires du schéma de rationnement imposé par la SABESP et, d'autre part, agir sur le réseau de distribution, dont certaines défaillances contribuent à privilégier les quartiers centraux au détriment des zones périphériques de l'aire urbaine. ^

Préparé par le Consortium d'entreprises d'ingénierie JNS/Hagaplan, suivant les directives du SEMASA, le projet final du SDAE est conclu en juillet 1991. Son programme prévoit des travaux échelonnés en quatre étapes, dont le coût total est alors

en 1991 a été 11,6% inférieur à celui transféré en 1990. Donc, la municipalité est globalement marquée, pendant cette période, par une perte de recettes fiscales.

²⁷ Nous n'avons pas de données chiffrées discriminant toutes les dépenses d'investissement du SEMASA sur l'ensemble de la période considérée, lesquelles pourraient nous permettre de faire une analyse quantitative plus approfondie de ce qui semble être alors la "politique d'investissements" de cet organisme. Ne disposant que des chiffres partiels à cet égard, nous allons les exploiter de manière plus approfondie dans la prochaine section, alors que la présente cherche plutôt à montrer l'effort d'investissement développé par le SEMASA sous l'administration analysée à partir d'une approche descriptive.

²⁸ D'après le diagnostic du système de distribution contenu dans le SDAE, ces défaillances concernent essentiellement l'insuffisance des volumes de stockage dans les zones périphériques, et l'hétérogénéité du réseau quant à l'âge et au diamètre des canalisations. La dernière implique des difficultés pour entreprendre la "sectorisation" du réseau préconisée par le Programme de développement opérationnel (PDO) du SEMASA. Nous en parlerons davantage à la section 2.3. Pour l'instant, il nous suffit d'observer que ce programme a été développé parallèlement et en synergie avec le SDAE.

estimé à 15,6 milliards de dollars.²⁹ La première étape du SDAE, couvrant la période 1991-1995, comprend les travaux principaux et représente environ 86% du budget total du programme. Entièrement financée par des ressources propres du SEMASA, l'implantation de cette étape se trouvait dans un stade avancé, l'argent correspondant (environ 13,4 millions de dollars) ayant été débloqué pendant la gestion analysée et lancé dans le programme d'investissements de 1991 et 1992. Voyons maintenant quels sont les travaux, et quelles sont les réalisations effectivement accomplies alors.

L'étape initiale du SDAE est sous-divisée en deux groupes d'ouvrages: d'une part, les travaux prioritaires concernant les "aires critiques", dont l'implantation devait s'effectuer déjà en 1991/1992 et, d'autre part, une série de travaux dont l'implantation doit se poursuivre jusqu'en 1995.

Le premier groupe de travaux, ayant été effectivement accompli avant la fin 1992, bénéficie spécialement la périphérie sud de Santo André qui, nous l'avons vu, était une des zones les plus touchées par le rationnement à cause de son altitude élevée et de ses caractéristiques populaires (impliquant une faible capacité de stockage d'eau). Ce groupe d'ouvrages comprend essentiellement les travaux suivants: la construction de quatre réservoirs dans deux nouveaux centres de stockage (totalisant une capacité de 15.000 m³ d'eau); la mise en fonctionnement du réservoir Curuça de la SABESP (10.000 m³) à travers sa connexion au réseau de la rive droite du Tamanduaté³⁰; l'implantation de quatre kilomètres de dérivations des lignes d'adduction et de 22 kilomètres de canalisations primaires de distribution; l'installation de quatre *boosters*, et finalement, la construction d'une station de relèvement avec une puissance de 610 chevaux. Quant aux travaux non prioritaires de cette étape, dont quelques ouvrages ont été amorcés pendant la période en question, ils se concentrent sur la zone industrielle établie le long du chemin de fer. Considérant l'ensemble des travaux de la première étape du SDAE ayant été conclus ou démarrés pendant son administration, le directeur

²⁹ Les étapes sont échelonnées en périodes quinquennales. Ainsi, la première va de 1991 à 1995; la deuxième, de 1996 à l'an 2000; la troisième de 2001 à 2005; et enfin, la quatrième et dernière, de 2006 à 2010

³⁰ Nous en parlerons davantage au chapitre Vu (section 2.1, item "a").

général du SEMASA affirme que "la municipalité ne voyait pas un ensemble de travaux d'une envergure pareille depuis plus d'une quinzaine d'années".

Hormis le SDAE, le SEMASA a beaucoup investi dans d'autres programmes pendant la conjoncture examinée. Ne disposant pas de chiffres financiers concernant chacun de ces programmes, nous essayons par la suite de donner quand même une idée générale de l'ampleur et de la diversité des investissements réalisés alors par l'autarchie.

Le long de la gestion considérée, le SEMASA a développé un important programme de remplacement de canalisations secondaires du réseau d'eau. Ainsi, plus de 200 kilomètres de tuyaux vétustés en fer fondu présentant des problèmes de fuites ou/et d'obstruction (environ 10% du réseau) ont été remplacés avant la fin 1992.

Un autre programme qui a demandé un effort financier considérable du SEMASA pendant l'administration examinée a été l'implantation des réseaux d'eau et d'égouts dans deux quartiers voisins occupant une aire très sensible de la zone protégée: le Parque Miami et le Jardim Riviera, qui abritent ensemble une population d'environ six mille habitants au bord du bras de la Billings formé par le Rio Grande (rive droite), menaçant une source importante de l'eau potable qui approvisionne Santo André et d'autres villes du Grand ABC. S'agissant de la première expansion des réseaux hors de la zone urbaine proprement dite, la décision de les implanter dans ces quartiers a été motivée par le souci de protéger les ressources du Rio Grande face à la densité et à la consolidation de leur occupation.³¹ Ainsi, l'implantation du réseau d'égouts a précédé ici celle du réseau d'eau potable, les effluents étant pompés hors de la zone protégée par trois stations de relèvement, et puis, rejetés dans un affluent du ruisseau Guarará. Le réseau d'eau potable est constitué par une canalisation de quatre kilomètres dérivant du centre de stockage de Vila Vitoria, plus un réservoir ayant une capacité de 1.1 OOm^ , et 18 kilomètres de canalisations secondaires. L'isolement, l'occupation désordonnée et la parcellisation irrégulière du sol, ainsi que le caractère accidenté des terrains de ces deux quartiers ont impliqué un surcoût important dans les

•^{kl} Auparavant, l'approvisionnement de ces deux quartiers était fait par l'intermédiaire des camions-citerne du SEMASA, qui passait régulièrement à chaque deux jours.

travaux: l'investissement requis a atteint un montant estimé à 2,3 millions de dollars en février 1991. L'implantation des deux réseaux ayant été conclue au deuxième semestre de 1992, le SEMASA était alors en train de financer les branchements et les compteurs des domiciles suivant un plan de paiement discuté avec la population locale.

La participation du SEMASA dans le programme d'urbanisation des bidonvilles développé par la Mairie de Santo André est un autre domaine d'activités où l'autarchie a dû faire beaucoup de dépenses d'investissement pendant la période en question. Son action ici ne se limite pas à implanter les réseaux d'eau ou d'égouts dans les *favelas*, suivant ses attributions légales: moyennant la signature d'une convention avec la mairie, le SEMASA exécute également des travaux de rectification des cours d'eau et de canalisation des fonds des vallées (favorisant l'implantation du réseau d'assainissement des eaux pluviales et le contrôle des inondations), des travaux de terrassement (pour éviter des glissements de terrains), et d'implantation ou de restructuration de la voirie locale (permettant la mise en place des services réguliers de collecte d'ordures ménagères et de transport collectif). Il s'agit d'une intervention conjointe avec d'autres organismes municipaux dont nous parlerons davantage à la section 2.4. Ce qu'il nous faut surtout souligner ici est le fait que le SEMASA appuie financièrement ce programme, en prêtant de l'argent à la mairie dans le cadre de la convention mentionnée!

En dehors des programmes cités jusqu'ici, d'autres actions du SEMASA pendant la gestion considérée ont dû également demander des investissements significatifs, quoique leur envergure soit vraisemblablement beaucoup plus réduite que celle des premiers. C'est le cas, par exemple, de la prise en charge par l'autarchie des services d'eau et d'égouts du village ferroviaire de Paranapiacaba (v. note 16): sans parler des travaux importants de réhabilitation des deux réseaux que le SEMASA a dû alors amorcer (l'alternative du remplacement étant écarté en raison de leur valeur historique), l'autarchie s'est engagée à additionner du fluor à l'eau distribuée dans

l'ensemble du district³² Nous pourrions y ajouter les activités de recherche appliquée développées alors par le SEMASA, comprenant le programme de développement opérationnel, le projet d'implantation des systèmes non conventionnels d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées dans un lotissement situé dans la zone protégée, et d'autres projets examinés à la section 2.3; ou encore, les investissements employés dans le développement des ressources humaines et matérielles de l'autarchie (v. section 1.3)

Malgré le manque de chiffres financiers plus précis, ce que nous avons vu dans la présente section indique une surprenante capacité d'investissement du SEMASA pendant la gestion du PT à la mairie de Santo André. Cette capacité a été bien exploitée pour améliorer plusieurs aspects du service, comme l'expansion de son territoire d'action et de sa capacité de maîtriser le dispositif technique concernée en vue d'une démocratisation des services. Bref, la réponse à la première question de la série ayant ouvert cette partie du chapitre ne peut être que positive: le SEMASA a développé une véritable politique d'investissements pendant la gestion considérée. Parmi les différents programmes d'investissement examinés, quelques-uns ont été totalement ou partiellement achevés, présentant des résultats immédiats (comme l'augmentation en 50% de la capacité de stockage d'eau de la municipalité, le remplacement d'environ 10% des canalisations secondaires du réseau d'eau, ou l'équipement en réseaux des quartiers Miami/Riviera), alors que d'autres, ayant à peine démarré, ne pourront présenter des résultats significatifs qu'à moyen terme (c'est le cas du programme de développement opérationnel, comme nous le verrons ultérieurement). Mais ce n'est pas le moment d'en faire le bilan. Nous devons plutôt chercher à comprendre qu'est-ce qui a permis un tel effort financier dans une conjoncture récessive.

³² Il s'agit d'un souci d'égalité des services rendus aux usagers de la part du SEMASA, car l'eau distribuée à Paranapiacaba n'était que chlorée auparavant, alors que la zone urbaine de Santo André bénéficiait depuis 1985 du programme de la SABESP d'addition de fluor à l'eau distribuée à travers le SAM dans la RMSP. Le principal avantage du fluor est sa contribution pour la prévention des caries dentaires, une maladie très répandue dans la population brésilienne: d'après l'Organisation Mondiale de la Santé, le Brésil est un des trois pays les plus touchés par ce problème dans le monde. Suivant la même organisation, l'addition de fluor à l'eau potable peut réduire en 65% le nombre des caries de la population à moyen terme.

2.2 - Le mode de financement et les changements dans le dispositif tarifaire

Pour comprendre ce qui permet au SEMASA d'avoir une politique d'investissements conséquente durant la gestion du PT à la mairie de Santo André, il faut d'abord analyser les caractéristiques générales du mode de financement de ses services, et puis, examiner les changements ayant lieu dans ce domaine au cours de la période correspondante. Il nous faut évaluer quel rôle jouent les subventions, les impôts, les tarifs, les prêts et la gestion financière de l'autarchie à cet égard. Commençons par une approche historico-institutionnelle du problème.

Comme nous l'avons vu à la section 1.3, la création du SEMASA est associée à un important programme d'investissements lié essentiellement à la construction de l'anneau adducteur municipal, dont le financement a été ainsi réparti: les prêts du FESB et du système financier d'assainissement de la BNH ont financé trois quarts du programme (37,5% chacun), le quart restant étant financé par des dotations à fonds perdu relevant du budget municipal. L'autarchie née de ce programme, d'après la loi qui l'a créée, devait déterminer les coûts de ses services et fixer des tarifs proportionnelles, toute exemption ou réduction tarifaire étant formellement interdite ("y compris à des entités publiques fédérales et étatiques").³³ Cependant, les recettes du SEMASA devaient relever non seulement des tarifs, mais aussi des rentes patrimoniales (y compris la vente de ses actifs et les revenus de ses placements dans le marché financier), des taxes éventuellement imposées aux immeubles bénéficiés par l'installation des réseaux ou l'amélioration des services d'eau et d'égouts, des subventions, et enfin, d'une dotation spéciale faisant partie du budget annuel de la

" L'existence même de la dernière mesure rappelle que les services d'assainissement de base au Brésil (surtout l'eau potable) ont souvent fait l'objet de pratiques clientélistes et démagogiques liées à des intérêts électoraux. Ainsi, dans la ville pauliste de São Carlos, par exemple, toute consommation résidentielle inférieure à 10 m³ par mois (soit la consommation moyenne d'environ 13 mille abonnés de la ville) est aujourd'hui gratuite. Jusqu'en 1983, les usagers des services municipaux d'eau et d'égouts de São Carlos ne payaient pas de tarifs, mais une taxe fixe et indifférenciée qui était loin d'assurer le recouvrement des coûts. Le système tarifaire a été implanté par une loi de 1983 qui a été le fruit des négociations dans le Conseil Municipal, l'exemption mentionnée étant une concession nécessaire à l'approbation de la loi (v. *Jornal da ASSEMAE*, numéro spécial, août 1991).

municipalité. Sur la dernière source de recettes, la loi mentionne une "dotation globale destinée à l'entretien et à l'exécution de travaux et des services" ayant pour but de "compléter les recettes" de l'autarchie, sans qu'aucune disposition particulière ne définisse le montant de cette dotation.

Il semble que l'esprit de la loi de création du SEMASA n'était pas celui d'assurer les dépenses de fonctionnement des services par le biais du budget municipal, mais plutôt celui de rendre politiquement plus facile le besoin éventuel de financer des investissements plus lourds par des ressources budgétaires de la municipalité, d'où l'imprécision sur le montant de la dotation mentionnée. Ainsi, au cours d'un entretien à l'auteur, et devant la question du pourquoi Santo André n'a pas adhéré au PLANASA, le directeur du SEMASA nous a affirmé que les besoins en investissements de l'autarchie ont été historiquement satisfaits de deux façons: d'abord, à travers des crédits du système financier d'assainissement obtenus avant le lancement du PLANASA; et ensuite, à travers des ressources provenant de la mairie. Selon lui, après l'effort de récupération tarifaire entrepris au début de sa gestion en tête du SEMASA, l'autarchie serait aujourd'hui en train d'autofinancer ses services par le biais des tarifs, avec un quart de ses recettes étant consacrées aux dépenses d'investissements. La dernière affirmation n'est pourtant pas tout à fait exacte, car elle est infirmée par d'autres déclarations de notre interlocuteur, de même que (de manière indirecte et très approximative) par les données disponibles sur les recettes du SEMASA.

Or, il est évident que la question de l'autofinancement des services ne peut pas être dissociée de celle du recouvrement des coûts. Ceci étant, le directeur général du SEMASA reconnaît que l'autarchie ne dispose pas d'une évaluation plus précise des composants des coûts devant être couverts par les tarifs. Il est secondé sur ce point par le directeur du Département d'opération et de production, selon lequel le SEMASA ne connaît pas exactement les coûts opérationnels de ses services, ne disposant non plus d'aucune évaluation à propos de leur "productivité": "nous avons plutôt une évaluation de notre 'performance' financière", rajoute-t-il.

Cette difficulté du manque de connaissance et des données sur le coût réel des services du SEMAS A nous oblige à prendre un sentier un peu tordu pour contester la thèse de leur plein autofinancement ou, ce qui revient au même, du recouvrement total de leurs coûts. Il s'agit d'assimiler délibérément deux notions ayant un rapport certain, mais assez indirect entre elles: celles de "coût" et de "dépense".³⁴ Ce faisant, nous sommes arrivés au constat suivant: les données disponibles sur les recettes accumulées par le SEMAS A entre mars 1991 et février 1992 indiquent que celles dérivant des tarifs (tous services confondus) ne correspondaient qu'à 57,6% des recettes totales (soit 81,8 milliards de *cruzeiros* en valeurs de mars 1992), dont 42,4% (soit 46 milliards) étaient des "recettes non opérationnelles".³⁵

La dernière rubrique ne discrimine pas l'origine de telles recettes. Ainsi nous ne pouvons pas savoir avec précision quelle est la part de la dotation annuelle du budget municipal consacrée au SEMASA là-dessus. Néanmoins, nous pouvons déduire de nos entretiens et de nos recherches auprès des dirigeants de l'autarchie que la partie la plus substantielle des recettes non opérationnelles du SEMASA ne correspond pas à une telle dotation, mais plutôt aux revenus des placements effectués par celui-ci dans le marché financier.³⁶ Ainsi, le directeur général de cet organisme nous racontait que:

"Nous avons été extrêmement bénéficiés par la fabuleuse rentabilité du marché financier brésilien dans une conjoncture particulièrement favorable. Il faut savoir que les placements financiers des autarchies et des institutions gouvernementales de l'administration directe sont exemptés du paiement d'impôts. Ainsi, nous avons un volume considérable de ressources dans le système bancaire à l'occasion du lancement du Plan Collor.³⁷ Ces ressources sont restées initialement

³⁴ Si la notion de dépense se rapporte à un déboursement d'argent réalisé dans un intervalle de temps bien précis et limité (un mois, un an) qui représente effectivement un coût (courant ou extraordinaire) pour l'organisme qui l'effectue, celle de coût la dépasse complètement. Car il y a des coûts qui ne correspondent pas à des déboursements et dont l'analyse doit se déployer sur une temporalité beaucoup plus longue, tels que l'amortissement des immobilisations, la dépréciation des actifs, etc.

³⁵ Données issues d'un tableau élaboré par le Département financier du SEMASA, où nous pouvons constater aussi que l'investissement effectif cumulé pendant la même période (23 milliards de *cruzeiros*) correspond à 28,14% des recettes totales.

³⁶ D'ailleurs, comme nous l'avons vu avant, c'est plutôt le SEMASA qui prête alors de l'argent à la mairie, dans le cadre du programme d'urbanisation des bidonvilles.

³⁷ Il s'agit du quatrième plan de contrôle de l'inflation décrété par le gouvernement fédéral après la démocratisation du pays, ou le troisième ayant impliqué le blocage des prix et des tarifs et une réforme monétaire avec changement de la monnaie nationale (cette fois le retour au *cruzeiro*). Mis en place en mars 1990, le plan Collor a confisqué temporairement tout l'argent des comptes bancaires, des placements financiers et des caisses d'épargne des personnes physiques et morales du pays dépassant le

bloquées. Puis, après contestation juridique, on est arrivé à la conclusion qu'elles appartenaient au trésor municipal, et elles ont été libérées (différemment de ce qui est arrivé avec les entreprises étatiques ou municipales d'assainissement). Nous avons eu alors l'opportunité de faire des placements à une occasion où les banques payaient des taux d'intérêt très élevés, puisque personne ne disposait d'argent pour investir. Donc, nous avons pu constituer une réserve pour soutenir une politique régulière d'investissements dans le marché financier."

Par ailleurs, laissant de côté la question plus complexe du recouvrement des coûts, les dernières remarques concernant les recettes non tarifaires du SEMASA suggèrent que "l'autofinancement absolu" des services par voie tarifaire (c'est à dire, l'absence de recours à d'autres sources de financement) ne serait pas un chemin raisonnable. D'ailleurs, notre interlocuteur le sait très bien, puisqu'il nous a raconté lui-même que son administration a été contestée là-dessus:

"...Nous sommes maintenant dans une situation absolument tranquille pour ce qui concerne notre capacité d'investissement, n'ayant guère besoin de recourir à des financements extérieurs...L'opposition s'acharne maintenant à nous questionner au Conseil Municipal, parce que nous avons sollicité environ six millions de dollars au Secrétariat National d'Assainissement (SNS) pour financer la deuxième étape du SD AE plus d'autres travaux: 'Si le SEMASA dispose de l'argent en caisse, pourquoi il s'engage à emprunter?'¹, demandent-ils au représentants du PT. Notre réponse est très claire: nous pouvons parfaitement payer les prêts, car il s'agit de l'argent bon marché. S'il y a possibilité de financer, nous finançons, car nous sommes un excellent emprunteur du FGTS: l'argent des travailleurs n'aurait pu être mieux placé que dans nos mains":

Donc, l'autofinancement (*stricto sensu*) des services ne fait pas tellement d'illusion au sein du SEMASA.³⁸

Revenant au premier sens de ce mot (celui du recouvrement de tous les coûts), les remarques précédentes ne doivent pas nous empêcher d'observer que les services d'eau et d'égouts de Santo André ont eu leur degré d'autofinancement considérablement

seuil de 50 mille *cruzados novos* (un peu plus de 4 mille dollars américains à l'époque), de sorte que la masse monétaire circulant dans l'économie a été alors réduite en plus de 50% !

³⁸ Les financements sollicités par le SEMASA auprès du SNS s'inscrivent dans le cadre des programmes PRONURB et PROSEGE. L'autarchie a offert la contrepartie maximale prévue dans ces programmes: 25% du financement de chaque projet (alors que la plupart des projets municipaux restaient dans les limites de la contrepartie minimale de 10%). Cependant, le SEMASA n'a pas réussi à les obtenir, puisque ses dirigeants ont refusé d'adhérer au schéma de corruption du gouvernement Collor qui s'était infiltré dans cet organisme (comme, d'ailleurs, dans toutes les organismes du gouvernement fédéral disposant d'argent alors).

relevé pendant la période en question, ne serait-ce que parce que les revenus des placements financiers se sont appuyés sur une base constituée fondamentalement par les recettes tarifaires. Cet accroissement du niveau d'autofinancement des services a été le fruit d'une politique de récupération tarifaire instituée au début de la gestion analysée. Voyons en quoi consiste-t-elle.

Dans son témoignage à la *1ère Journée Inter-régionale d'Administration des Services Municipaux d'Eau et d'Égouts*, réalisée par l'ASSEMAE à Campinas le 21 mars 1991, le Directeur financier du SEMAS A rappelle que la nouvelle direction ayant assumé la gestion des services de Santo André en mars 1989 a hérité d'une situation tarifaire détériorée.³⁹ D'après lui, l'administration antérieure avait accumulée des pertes tarifaires considérables, spécialement celles dues au blocage des prix et des tarifs déterminé par le gouvernement fédéral en janvier, dans le cadre du "plan d'été" de contrôle de l'inflation.⁴⁰ À part les effets directs de la politique anti-inflationniste, nous explique-t-il, "l'inflation elle-même imposait des pertes dérivant de la manipulation des indicateurs financiers officiellement établis pour indexer les tarifs". Nous pourrions y ajouter les pertes dues à des "pratiques tarifaires électoralistes" que le directeur général du SEMASA nous a évoquées, en entretien, à l'égard de la gestion précédente. Donc, pour assurer le recouvrement des coûts et la récupération de la capacité d'investissement des services il fallait alors appliquer un réajustement très élevé (autant qu'impopulaire) de l'ensemble des tarifs, sinon effectuer une véritable réorganisation du dispositif tarifaire à caractère redistributif.

En fait, la nouvelle direction du SEMASA s'est attaqué aux deux dimensions à la fois: la récupération générale et la réorganisation du dispositif tarifaire par le biais

³⁹ Rassemblant des dirigeants des services d'assainissement de base des municipalités de São Paulo et des trois états de la région sud du Brésil, le but de la "rencontre de Campinas" était celui de discuter et d'échanger les expériences de financement et de tarification des services municipaux. Elle a été suivie par "la rencontre de São João Del Rey" le 18 et le 19 avril 1991, qui a rassemblé des dirigeants des villes des états du Rio de Janeiro, de l'Espírito Santo, et du Minas Gérais. Pour en savoir plus, voir le numéro spécial du *Jornal da ASSEMAE* - "Nossa experiencia com tarifas e financiamento", août 1991

⁴⁰ Lancé en janvier 1989, le plan d'été fut le troisième plan de contrôle de l'inflation du gouvernement Sarney (1985-1989). Ce plan a également impliqué le changement de l'unité monétaire, laquelle a été coupée de trois zéros passant à s'appeler *Cruzado Novo*.

d'une nouvelle modulation des tarifs. Laissons nos interlocuteurs nous rappeler d'abord le premier aspect.

Le directeur financier du SEMASA raconte que la première mesure prise par la nouvelle direction a été le choix d'un "indicateur non officiel d'inflation pour indexer les réajustements de nos tarifs, de sorte à nous prévenir contre les pertes dues aux manipulations de chiffres gouvernementaux". Ainsi, l'indice d'inflation choisi a été celui de la Fondation Getúlio Vargas, l'IGP ("indicateur général des prix"), au lieu de l'indice officiel du gouvernement fédéral, l'IPC ("indicateur des prix au consommateur"), qui était adopté auparavant

Le directeur financier rappelle qu'un autre volet important de la récupération des tarifs du SEMASA a été réévaluation de ses actifs. D'après lui, la situation de l'autarchie était très chaotique à cet égard. L'amortissement des équipements et les dépenses de renouvellement étaient loin d'être assurées par les tarifs, puisque la valeur comptable des actifs n'était pas mise à jour depuis longtemps. Suivant les études du département financier, la valeur comptable enregistré dans les archives du SEMASA était 38 fois inférieure, en moyenne, à la valeur réelle des actifs. Selon son directeur, cela était dû à trois raisons principales: "d'abord, les valeurs enregistrées était trop basses; puis les frais d'amortissement était sous-estimés, restant en dessous de la valeur nécessaire au renouvellement des équipements; et enfin, il y avait plusieurs actifs non enregistrés" (*Jornal da ASSEMAE*, n° spécial, août 1991: 3). Donc, la politique de récupération des tarifs du SEMASA a dû se faire précéder d'une complète mise à jour de ses actifs

Par ailleurs, le directeur général du SEMASA nous a témoigné que cette phase initiale de récupération générale des tarifs, avant la restructuration du dispositif tarifaire mise en place par la suite, a pris quatre mois (soit deux périodes tarifaires) pour arriver à son terme:⁴¹

41 Au contraire de la plupart des services municipaux ou des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, le SEMASA travaille avec des comptes bimestriels. Il s'agit d'une pratique héritée de l'administration précédente. En dépit des taux très élevés de l'inflation brésilienne les dernières années, le directeur général du SEMASA nous a assuré que cette pratique apporte des économies pour l'autarchie, puisque les coûts du comptage et de la facturation sont ainsi significativement réduits. Cela s'avère d'autant plus avantageux que 65% des consommateurs anticipent le paiement au deuxième mois.

"En deux périodes bimestrielles nous avons réussi à relever les tarifs résidentiels jusqu'à un niveau raisonnable et à augmenter les tarifs industriels jusqu'à un seuil adéquat, à peu près l'équivalent de celui pratiqué par les services gérés par la SABESP à l'égard de l'industrie. Ainsi, nos tarifs industriels ont été fortement relevés suivant de près l'augmentation réelle des tarifs de la SABESP, alors que les réajustements de nos tarifs résidentiels ont dépassé de peu les taux d'inflation observés alors ...Ainsi, si l'accroissement réel du prix de l'eau que nous payons à la SABESP a provoqué, d'une part, une hausse considérable de nos coûts, il nous a permis, d'autre part, d'augmenter nos tarifs industriels et de relever fortement la participation de la consommation industrielle dans nos recettes..."

Deux points importants de la politique tarifaire du SEMAS A sont mentionnés ci-dessus par notre interlocuteur: en premier lieu, sa liaison inhérente avec les tarifs pratiqués par la SABESP à l'égard de la vente d'eau en gros aux municipalités "autonomes" dépendant du SAM; deuxièmement, l'augmentation de la participation des consommateurs industriels dans les recettes des services d'assainissement de base de Santo André. Attaquons d'abord le premier point, car le second est lié à la restructuration tarifaire effectuée par la nouvelle administration du SEMASA à partir de juillet 1989, dont l'analyse sera développée ci-après.

En effet, l'achat de l'eau à la SABESP représentait en moyenne 21,6% des dépenses annuelles d'exploitation du SEMASA entre mars 1991 et mars 1992, presque autant que les dépenses moyennes alors accumulées avec l'ensemble du personnel (26%). Dans la même période, les paiements à la SABESP arrivaient à environ 15% de la recette totale annuelle de l'autarchie. Nous ne disposons pas de données chiffrées couvrant une période plus longue qui puissent nous permettre d'analyser l'évolution de la participation relative de l'achat de l'eau à la SABESP dans les frais d'exploitation du SEMASA. Nous connaissons, néanmoins, les chiffres concernant l'évolution des prix et des volumes de l'eau vendue par la SABESP à Santo André depuis 1980. Ces chiffres montrent qu'entre 1980 et 1991 (juin) le prix moyen annuel du m³ d'eau payé par Santo André à la SABESP a augmenté 316%, passant de six à 25 centimes de dollar américain, alors que, dans la même période, le volume annuel *per capita* fourni par la compagnie a baissé de 8% en moyenne, passant de 230 à 211 litres par jour et par personne (SEMASA, 1991b: 13).

En observant plus attentivement les chiffres présentés par le SEMAS A, on s'aperçoit que l'augmentation du prix de l'eau achetée en gros de la SABESP ne s'accélère significativement qu'à partir de 1989 et, surtout, entre 1990 et 1991: le prix moyen du mètre cube acheté par Santo André passe alors de 9 à 16 centimes de dollar américain, en arrivant à 25 à la fin de cette période. Comme nous l'avons vu avant, l'administration du SEMASA analysée ici cherche à repasser cette augmentation accélérée et unilatérale du coût de la ressource différenciant son impact sur les différentes catégories de consommateurs ou de consommation du service de distribution d'eau: le taux de réajustement des tarifs pratiqués à l'égard de la catégorie industrielle est resté à un niveau systématiquement plus fort que le taux d'inflation et plus élevé que celui des tarifs touchant les autres catégories.

Si, par ailleurs, nous confrontons les données du SEMASA (1991b) présentées ci-dessus à nos chiffres concernant les tarifs moyens de la SABESP entre 1986 et 1990, nous pouvons remarquer que l'augmentation réelle des tarifs de la SABESP, toutes catégories confondues, commence un peu avant l'accélération du prix de l'eau en gros constatée à Santo André.

Comme nous l'avons déjà vu, à partir de 1987, suite à la dissolution de la BNH, les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés s'affranchissent du contrôle tarifaire exercé par le gouvernement fédéral. Dans ce contexte, la SABESP amorce une politique de récupération de recettes basée sur l'augmentation systématique de l'ensemble de ses tarifs bien en dessus de l'inflation: leur accroissement réel accumulé entre 1987 et 1990, suivant la variation des prix mesurée par l'IGP de la Fond. Getúlio Vargas, arrive alors à 120% ⁴². Ainsi, il semble que cette politique de rattrapage des tarifs pratiquée par la SABESP depuis 1987 ait pris un retard d'environ deux ans pour être fermement appliquée à la vente d'eau en gros aux municipalités non concédantes dépendant du SAM. Voyons maintenant quelles sont les caractéristiques générales du dispositif tarifaire de la SABESP touchant spécifiquement ce service.

⁴² Cela en dépit d'un bilan 1990 négatif à cet égard: avec le blocage de l'ensemble des prix et des tarifs de l'économie brésilienne déterminé au début de cette année par le Plan Collor, le réajustement annuel moyen des tarifs de la SABESP est alors resté 6% en dessous de l'inflation (toujours suivant l'IGP), nonobstant l'augmentation réelle essayée au deuxième semestre.

Comme tous les tarifs de la SABESP, ceux concernant la vente d'eau en gros à certaines municipalités dites autonomes de la RMSP suivent les principes de viabilisation économique et sociale des services fixés par la législation tarifaire fédérale née du PLANASA, et obéissent les dispositions du décret de l'État de São Paulo n°21.123 du 4 août 1983 réglemantant son application à la compagnie pauliste.⁴³ Dans les articles 19 à 21 de ce décret nous trouvons les termes définissant le mode de tarification de la fourniture d'eau en gros à ces municipalités. Voyons-les.

Suivant la hiérarchie juridique en vigueur dans ce domaine, l'article 19 du décret n° 21.123 de l'État de São Paulo détermine que le "tarif de base" de la fourniture d'eau en gros aux municipalités soit fixé conformément à la législation tarifaire fédérale. L'article suivant établit que, pour calculer le "tarif effectif de ce service, il faut classifier les municipalités achetant de l'eau en gros à la SABESP en trois catégories en fonction du volume mensuel d'eau qui leur est fourni en moyenne par branchement, suivant le schéma présenté dans le tableau ci-dessous:

Tableau 4
RMSP
Schéma de tarification de la vente d'eau en gros aux municipalités dites autonomes par la SABESP

Groupes de municipalités	Volume d'eau fourni par branchement (en moyenne)	Facteur de différenciation
Classe 1	de 0 à 20 m ³ par mois	1,0
Classe 2	de 20 à 40 m ³ par mois	1,5
Classe 3	+ de 40 m ³ par mois	2,0

Source: Décr. n° 21.123 du 4/8/83 publié au *D.O.E.*, S.Paulo, 93 (149), le 6 août 1983

L'article 20 du décret mentionné définit le volume d'eau par branchement (VB) comme étant, pour chaque municipalité, le rapport entre le volume mensuel moyen délivré par la SABESP aux réservoirs municipaux dans les douze derniers mois, et le

⁴³ La législation fédérale dont nous parlons ici est la même que nous avons analysée au chap.III (section 2.2.2): la Loi n° 6.528, du 11 mai 1978, et le Décret n° 82.587 du 6 novembre de la même année.

nombre moyen de branchements que l'on y trouve sur la même période. Cet article précise que tel rapport doit être recalculé chaque année.

Partant du schéma présenté dans le tableau 4, l'article 21 du même décret stipule que le "tarif effectif (TE) à payer par les municipalités pour chaque 1.000 m³ soit calculé à travers les formules suivantes:

- municipalités de la classe 1 : TE = tarif de base (TB);
- municipalités de la classe 2: $TE = \frac{20 + 1.5 (VB - 20)}{VB} \times TB$;
- municipalités de la classe 3: $TE = \frac{50 + 2.0 (VB - 40)}{VB} \times TB$;

Le schéma de tarification présenté ci-dessus a été vigoureusement défendu par certains économistes de la SABESP avec l'énumération de ses avantages (CONFESSORI & FONTENELE, 1976). D'après eux, le premier avantage serait l'effet redistributif dérivant de la progressivité des tarifs: "les municipalités les plus riches payeront des tarifs plus élevés pour les volumes marginaux, ce qui est un critère socialement juste".⁴⁴ Toutefois, ce schéma de tarification n'exercerait aucune véritable "discrimination tarifaire", puisque "toutes les municipalités payeront le même tarif pour les premiers 20 m³/mois par branchement (l'équivalent du tarif de base), le même tarif pour les 20 m³ suivants (un tarif de base et demi) et le même tarif pour les volumes dépassant les 40 m³/mois (deux tarifs de base)." D'après ces mêmes auteurs, la progressivité des tarifs de la SABESP touchant la vente d'eau en gros devrait inviter les municipalités impliquées à adopter le même critère dans leur service de distribution, constituant ainsi le second avantage du schéma de tarification en question. Son troisième avantage serait celui d'induire les municipalités concernées à contrôler le niveau de pertes de leur réseau de distribution: comme le tarif effectif à payer n'est pas calculé sur la consommation moyenne effective, mais sur le volume moyen d'eau fourni

44 Cette affirmation part de la prémisse suivant laquelle il y a une corrélation positive entre le niveau de consommation d'eau et le niveau de richesse des municipalités impliquées. Une étude de la SABESP analysant le rapport entre le volume moyen d'eau fournie à ces municipalités par branchement et un indicateur de leur "produit" *per capita* a confirmé cette prémisse: la corrélation entre les deux variables s'est avérée positive, avec un pouvoir explicatif estimé à 75% (CONFESSORI & FONTENELE, 1976: 50-51).

par branchement, les municipalités présentant les niveaux de pertes les plus élevées payeront des tarifs plus chers, indépendamment de leur niveau de revenu ou de leur consommation réelle. Ceci devrait les inciter à contrôler leurs pertes afin de réduire les tarifs payés à la SABESP ou d'augmenter leurs recettes à travers l'accroissement du volume d'eau effectivement distribuée à leur population. Enfin, le fait d'être indépendant du comptage de la consommation par branchement serait le dernier avantage de ce schéma de tarification, puisque l'équipement en compteurs s'avère extrêmement inégal parmi les municipalités achetant de l'eau en gros de la SABESP.

Quant à la différenciation tarifaire établie entre ces villes, il nous faut examiner quelle est précisément la situation de Santo André à cet égard. S'agissant d'une ville riche ayant une consommation d'eau par branchement relativement élevée dans le contexte métropolitain, Santo André fait partie du groupe de municipalités de la classe 3, celui qui paye les tarifs les plus chers. Ainsi, suivant les données que nous avons obtenus lors de notre recherche sur le terrain, cette ville payait à la mi mars 1992 un tarif de 601.135 *cruzeiros* pour chaque mille mètres cubes d'eau fournis par la SABESP, contre un tarif de base alors fixé en 487.435 *cruzeiros* pour le même volume. Lorsque le prix du mètre cube correspondant au "tarif minimum" était fixé par la SABESP à cette époque en 551 *cruzeiros* dans les villes de la RMSP où elle se charge directement de la distribution d'eau, le prix au mètre cube facturé au SEMAS A lui coûtait environ 9% plus cher, revenant à 601 *cruzeiros*. Autrement dit, les municipalités de la classe 3 achetant de l'eau en gros de la SABESP payent un "prix unitaire" qui est supérieur au tarif minimum de la vente d'eau "au détail" par cette compagnie dans la métropole.⁴⁵

Au-delà des dispositions concernant le schéma de tarification examiné, nous devons rappeler que le décret n° 21.123 de l'Etat de São Paulo prévoit dans son article 22 que toutes les autres conditions de la fourniture d'eau en gros aux municipalités non

⁴⁵ Dans le cas de la SABESP, le "tarif minimum" correspond à la consommation forfaitaire de 10 m³ par mois de la catégorie résidentielle. Les catégories de consommation, commerciale/publique et industrielle payent successivement plus cher pour ce même forfait de consommation (voir chapitre VI, tableau 5, section 2.2).

concéder de la RMSP feront l'objet de contrats particuliers entre la SABESP et chacune d'entre elles. Cet article est pourtant resté lettre morte car, malgré la disposition des municipalités impliquées d'avoir un compromis formel de la SABESP quant aux conditions fondamentales de ce service (quantité d'eau à fournir, régularité de l'approvisionnement, niveau des tarifs), aucun contrat n'a jamais été signé entre les parties concernées.⁴⁶

Fermant cette parenthèse sur les conditions de la vente d'eau en gros par la SABESP à Santo André, nous pouvons revenir maintenant au dispositif tarifaire du SEMASA pour analyser la restructuration qu'il a subi après les mesures initiales de récupération des tarifs que nous avons vu avant. Cependant, pour mieux développer cette analyse nous devons faire quelques remarques et procédures d'ordre méthodologique au préalable.

Observons d'abord les limites que les sources d'information dont nous disposons imposent à notre analyse de la restructuration tarifaire effectué par le SEMASA à la mi 1989. N'ayant pu obtenir aucun chiffre financier sur la situation tarifaire de départ, nous n'avons pas les moyens de faire ici une analyse quantitative approfondie des changements apportés par les nouvelles mesures de politique tarifaire. Nous essayons tout de même de contourner ce problème par une approche plus globale, analysant les résultats qui en découlent, spécialement les effets de la nouvelle modulation des tarifs sur la structure des recettes du SEMASA. Cette approche s'appuie sur un examen, pour ainsi dire, "tridimensionnel" - descriptif, analytique et comparatif - du dispositif tarifaire actuellement en vigueur, moyennant l'analyse croisée des données partielles que nous avons pu obtenir à cet égard lors de notre recherche sur le terrain. La dimension comparative, nous allons le voir, concerne ici une confrontation initiale du nouveau dispositif tarifaire du SEMASA avec celui de la SABESP (nous y reviendrons au chapitre VI).

⁴⁶ Ce n'était pas pareil aux temps où le DAE et puis la COMASP vendaient de l'eau en gros à quelques municipalités de la banlieue de Sao Paulo, spécialement celles de la région de l'ABC: des conventions étaient alors signées entre ces organismes et chacune des municipalités concernées (nous y reviendrons au dernier chapitre de la thèse (troisième partie).

La dernière remarque nous ramène à une observation finale avant de passer à la description et à l'analyse du nouveau dispositif tarifaire du SEMASA. Il s'agit de souligner le rôle que le système de tarification de la SABESP joue comme paradigme tarifaire pour les services municipaux de la RMSP.

En fait, les principes sociaux fondamentaux du système de tarification du PLANASA - le tarif progressif, différencié par tranches et entre catégories de consommation, avec subventionnement croisé touchant les petits consommateurs résidentiels - ont servi de modèle à des changements dans le mode de tarification de nombreux services d'assainissement de base un peu partout au Brésil.⁴⁷ La SABESP ne s'est pas dérobée à ce rôle, qu'elle continue d'exercer par rapport aux services des communes paulistes, particulièrement pour ceux relevant des municipalités dites autonomes qui dépendent du SAM dans la RMSP.⁴⁸ L'eau achetée en gros à la SABESP étant une composante des coûts du service de distribution de ces municipalités, elles sont toujours au courant de la structure et du niveau des tarifs concernant tous les services de cette compagnie, pouvant ainsi les comparer continuellement à leur propre dispositif tarifaire. Voyons comment.

Le système de tarification de la SABESP étant déjà suffisamment institutionnalisé et stable, chaque réajustement de ses tarifs touche l'ensemble du dispositif. Ainsi, à chaque fois que le gouvernement pauliste autorise la SABESP à effectuer un réajustement tarifaire, celle-ci fait publier dans le journal officiel de l'État de São Paulo une annonce de nouveaux tarifs concernant tous les services qu'elle gère, y compris le "tarif de base" de la vente d'eau en gros aux municipalités "autonomes" liées au SAM. Celles-ci reçoivent une copie de cet annonce plus un communiqué de la nouvelle valeur du "tarif effectif conformément à leur groupe d'appartenance par

⁴⁷ Ceci n'empêche qu'une forte diversité persiste toujours dans le camp de la gestion municipale à cet égard. Pour en avoir un bref aperçu, voir le numéro spécial du *Journal de l'ASSEMAE* (août 1991) consacrée à ce sujet

⁴⁸ Ce point a été soulevé par un ingénieur du Département de planification physique de la SABESP lors d'un entretien à l'auteur. D'après lui, la politique tarifaire de la SABESP serait actuellement "une espèce de paradigme pour les services municipaux, voire pour d'autres compagnies étatiques d'assainissement de base du pays". Pour ce qui concerne les services municipaux, il rajoute que "leurs tarifs sont toujours moins chers que ceux de la SABESP, mais ils accompagnent normalement chacun de nos réajustements tarifaires". Nous devons remarquer qu'il ne se rapportait pas spécifiquement aux services municipaux dont l'approvisionnement en eau dépend du SAM.

rapport au volume d'eau délivré par branchement (voir supra). Les municipalités "autonomes" qui s'approvisionnent auprès du SAM sont ainsi mises au courant en permanence non seulement des tarifs qu'elles devront payer pour l'achat de l'eau en gros, mais aussi de tout l'éventail des tarifs de la SABESP.

Santo André n'échappe pas à la règle ci-dessus. Ainsi, dans un commentaire sur la situation financière du SEMASA, son directeur général s'est rapporté spontanément à l'autarchie comme "un service municipal non endetté, qui envisage les tarifs de la SABESP comme paradigme de comparaison, et qui arrive à opérer avec des tarifs moins chers que ceux de la SABESP, en achetant de l'eau à celle-ci" (entretien à l'auteur en mars 1992).

En effet, nous allons voir par la suite que la restructuration des tarifs du SEMASA effectué à la mi 1989 s'est appuyée sur une comparaison systématique avec le schéma de tarification de la SABESP, vu non pas comme un paradigme à imiter, mais plutôt comme un modèle à critiquer et à adapter aux buts de la politique tarifaire propre au SEMASA. Pour mieux analyser cette restructuration des tarifs du SEMASA, nous commençons par une approche descriptive de son nouveau dispositif tarifaire, en examinant dans les tableaux 5 et 6 le barème des tarifs qui était en vigueur en janvier 1992 (en valeurs de l'époque).

Tableau 5
Santo André
Barème résumé ⁽¹⁾ des tarifs résidentiels des services du SEMASA en
Cruzeiros (Cr\$) janvier 1992

TRANCHES DE CONSOMMATION D'EAU EN M ³	UNITÉS	TARIFS PAR SERVICE	
		EAU	ÉGOUTS
0- 20	Cr\$ / m ³	2103,90	1683,14
21 - 40		218,48	218,48
41 - 60		493,85	493,85
+ de60		954,60	954,60

Source: Mairie de Santo André, Décret Municipal n° 12.895 du 13 décembre 1991

Cr\$

Tableau 6**Santo André****Barème résumé (*) des tarifs non-résidentiels des services du SEMASA en Cruzeiros (Cr\$) janvier 1992**

TRANCHES DE CONSOM. D'EAU EN M ³	UNITÉS	TARIFS PAR CATEGORIE DUSAGER ET PAR SERVICE					
		PUBLIC		COMMERCIAL		INDUSTRIEL	
		EAU	ÉGOUTS	EAU	ÉGOUTS	EAU	ÉGOUTS
0 - 20	Cr\$	3899,16	3119,33	5795,60	4636,48	7183,93	5747,12
21 - 40	Cr\$ /m ³	413,27	413,27	525,68	525,68	662,90	530,31
41 - 100		766,50	766,50	853,31	853,31	1047,26	837,81
+ de 100		1454,98	1454,98	1657,16	1657,16	1841,33	1473,08

Source: Idem

Obs.: (!) Ce barème exclut les tarifs concernant les services ou les consommateurs spéciaux, comme la fourniture d'eau aux branchements sans compteur, l'approvisionnement par camion-citerne, ou encore, la desserte des gros consommateurs industriels, dont nous parlerons ci-après.

Commençons par une remarque explicative à propos de la lecture des tableaux 5 et 6. Rappelons, tout d'abord qu'ils font partie tous les deux d'une même unité que nous avons formellement découpée suivant la distinction tarifaire entre la consommation d'eau des ménages et celle relevant des autres catégories d'usager (consommation "non-résidentielle"): cette unité d'ensemble est le barème des tarifs du SEMASA en vigueur en janvier 1992. A première vue, la progressivité entre les différentes tranches de consommation qui devrait exister dans ce barème ne s'avère pas évidente dans leurs chiffres. En fait, nous l'apercevons seulement à partir de la deuxième tranche de consommation, alors que la première présente les valeurs les plus élevées. Cependant, un regard plus attentif, qui s'arrête sur la deuxième colonne des tableaux 5 et 6, peut déceler la logique d'ensemble du dispositif tarifaire examiné: au contraire des trois autres, leur première ligne n'exprime pas le prix unitaire du mètre cube d'eau (plus le tarif équivalent par rapport au service des égouts), mais plutôt le tarif correspondant à une **consommation forfaitaire** fixée en 20m³ d'eau par période bimestrielle. Cela

veut dire que le forfait de consommation d'eau adopté par le SEMASA est équivalent à celui des services gérés par la SABESP: 10 m³ par mois. Ainsi, si l'on veut savoir quel est le prix unitaire mensuel du mètre cube d'eau de la facture minimale (c'est à dire, de la première tranche de consommation) pour chacune des catégories d'usage, il faut diviser par 20 les valeurs de la première ligne des tableaux 5 et 6.

La distinction entre la consommation des ménages et la consommation non résidentielle s'avère également présente dans le rapport entre les tarifs des services d'eau et d'égouts, comme nous pouvons l'observer dans les tableaux mentionnés. Comme presque partout au Brésil et dans le monde, les tarifs du service d'égouts à Santo André sont greffés sur la consommation d'eau. Cependant, au contraire de ce qui se passe avec la SABESP, le rapport entre les tarifs les deux services constituant l'assainissement de base n'est pas fixe dans le schéma de tarification du SEMASA. Comme nous pouvons l'observer dans les tableaux examinés, les tarifs du service d'égouts de la première tranche de consommation sont équivalents à 80% des tarifs correspondants du service d'eau, toutes les catégories d'usager confondues. Pour les autres tranches de consommation, les tarifs du service d'égouts sont les mêmes de ceux touchant le service d'eau, à l'exception de la catégorie industrielle, dont les tarifs d'égouts sont équivalents à 80 % des tarifs d'eau pour toutes les tranches de consommation. Un souci de justice tarifaire, avec deux connotations bien différentes, semble être derrière le traitement spécial accordé par le SEMASA à la consommation forfaitaire et à la catégorie industrielle à cet égard, ce qui n'est pas inspiré du schéma de tarification de la SABESP, où la parité tarifaire absolue entre les services d'eau et d'égouts est la règle générale touchant toutes les communes concédantes de la RMSP et de la Baixada Santista.⁴⁹

⁴⁹ Pour la consommation forfaitaire, il s'agirait de faire du rapport tarifaire eau-égouts un instrument de plus de "justice sociale" au sein du dispositif tarifaire du SEMASA (dans le sens d'une redistribution de revenus entre les usagers par le biais des tarifs). Pour la catégorie industrielle, il s'agirait plutôt d'un souci de justice tout court: la reconnaissance de que la plupart des industries utilisant de l'eau dans leur processus de production l'incorporent partiellement à leurs produits, de sorte que leur rejet des eaux usées dans le réseau d'égouts est beaucoup plus réduit que le volume d'eau potable effectivement consommée par ces entreprises.

Après ces remarques explicatives concernant l'actuel dispositif tarifaire du SEMASA, nous pouvons enfin effectuer l'analyse des changements qui lui ont donné les traits qu'il possède aujourd'hui, conformément à ce que nous avons annoncé avant.

Ce que nous appelons ici la restructuration du dispositif tarifaire du SEMASA consiste en quelques changements dans le schéma de modulation des tarifs qui altèrent radicalement la structure de financement des services. Mise en place par l'administration analysée à partir de juillet 1989, la nouvelle modulation du dispositif tarifaire du SEMASA s'est appuyée sur deux axes fondamentaux: d'une part, l'accentuation générale de la courbe de progressivité des tarifs et, d'autre part, la création d'une nouvelle tranche de consommation rassemblant les gros consommateurs industriels et commerciaux, qui seront désormais soumis à un régime spécial de tarification.

Pour ce qui concerne le premier axe, nous ne disposons pas de toutes les données nous permettant de faire une analyse quantitative approfondie des changements effectués sur ce plan. Essayons tout de même de les analyser à partir des éléments que nous avons pu obtenir à cet égard.

Le clivage entre consommation résidentielle et consommation non résidentielle qui distingue les tableaux 5 et 6 trouve son origine dans cet effort d'accentuation de la courbe de progressivité des tarifs du SEMASA. Comme nous pouvons l'observer dans les tableaux mentionnés, les tranches de consommation supérieures de la catégorie résidentielle ont des intervalles plus petits que ceux caractérisant les tranches de consommation concernant les autres usages de l'eau. Dans le schéma de tarification précédant, la catégorie résidentielle rentrait dans les mêmes tranches de consommation des autres catégories qui figurent dans le Tableau 6, dont les intervalles ont été vraisemblablement inspirés du dispositif tarifaire de la SABESP.⁵⁰ L'effet du resserrement des tranches supérieures de consommation de la catégorie résidentielle a

⁵⁰ Comme nous allons le voir au prochain chapitre, le dispositif tarifaire de la SABESP présente exactement les mêmes catégories, et le même nombre de tranches de consommation ayant des intervalles pareils entre elles. La seule différence, qui confond l'observateur moins attentif, concerne la période de consommation prise en compte par rapport à la facturation. Comme nous l'avons vu avant, le SEMASA adopte des factures bimestrielles, alors que la SABESP suit le modèle le plus courant de factures mensuelles. Ainsi, il suffit de diviser par deux les intervalles des tranches de consommation non résidentielle du SEMASA pour retrouver les tranches correspondantes du schéma de tarification de la SABESP.

été une augmentation substantielle de la progressivité des tarifs de cette catégorie: maintenant les consommateurs résidentiels payent le tarif maximum de leur catégorie pour toute consommation dépassant les 30 m³ d'eau par mois, alors qu'auparavant le tarif maximum ne touchait que les consommations supérieures à 50m³ par mois. Si tel effet de cette mesure semble évident, il ne nous autorise pas à affirmer que la **progressivité absolue ou formelle** du barème des tarifs résidentiels du SEMASA est supérieure à celle du barème de la SABESP.

Ce qui nous appelons ici la progressivité absolue ou "formelle" d'un barème tarifaire est le résultat du calcul global du taux d'accroissement moyen entre les tarifs suivant les tranches de consommation, toutes les catégories confondues. Si la manière de le calculer peut varier beaucoup, comprenant un nombre plus ou moins grand d'opérations mathématiques mesurant les écarts existant entre les tranches et les catégories de consommation, le résultat sera toujours une moyenne fortement influencée par la différence entre les valeurs extrêmes des tarifs. Autrement dit, il s'agit d'un taux moyen dont le calcul relève d'un certain nombre d'opérations mathématiques élémentaires.

Toutefois, les calculs dont on parle ne sont pas aussi simples à faire dans notre cas: les données des deux dispositifs tarifaires comparés ne sont pas homogènes entre elles, puisque leurs respectives tranches de consommation touchant les usagers domestiques ne sont pas exactement les mêmes (v. le tableau 5 au chapitre. VI - section 2.2). C'est pourquoi nous avons renoncé à calculer ces taux car, même avec des chiffres pondérés, ils ne seraient comparables que sous peine d'induire à des erreurs, sinon à des résultats trop biaisés. Ainsi, il nous semble que la progressivité formelle des tarifs résidentiels du barème tarifaire du SEMASA est probablement supérieure à la progressivité de celui de la SABESP, mais nous ne pouvons pas le démontrer mathématiquement pour cause de l'hétérogénéité de nos chiffres. En revanche, nous pouvons dire avec sûreté que la **progressivité effective** du premier est plus forte que celle de la seconde. Essayons de le démontrer en expliquant en quoi consiste cette notion.

Prenant en compte la consommation moyenne des différentes catégories d'usager, ce que nous appelons ici la "progressivité effective" des tarifs ne mesure pas les écarts tarifaires entre les différentes tranches et catégories de consommation en termes absolus, mais plutôt par rapport à leur impact sur les recettes tarifaires des services.⁵¹ Ainsi, en matière de consommation résidentielle, un barème tarifaire qui place le tarif maximum à un niveau de consommation supérieur à 50m³ par mois (cas de celui de la SABESP) doit présenter une progressivité effective beaucoup plus faible qu'un barème tarifaire qui le situe au niveau de 30m³ par mois (comme celui du SEMASA), même si (pour cause d'un écart plus fort entre ses tarifs extrêmes) sa progressivité formelle s'avère plus accentuée: le nombre de ménages présentant un niveau de consommation supérieur à 50m³ est tellement limité que leur consommation globale n'atteint pas un volume significatif en termes de recettes tarifaires apportées. En fait, le nombre de ménages consommant jusqu'à 30m³ d'eau par mois à Santo André représente 76% des ménages abonnés (SEMASA, 1991b: 13). Remarquons qu'une telle limite de consommation est déjà une limite relativement élevée pour la catégorie résidentielle dans le contexte régional: d'après une étude de la SABESP, 75% des abonnés au service d'eau de la compagnie dans la RMSP consommaient jusqu'à 20m³ par mois en 1982 (DANTAS, 1983:62). Ceci étant, la limite de consommation fixée par le SEMASA semble adéquate par rapport aux niveaux de revenu et de consommation d'eau de Santo André, qui s'avèrent plus élevés que les moyennes de la métropole.

Donc, même sans disposer de données chiffrées permettant de le prouver mathématiquement, nous pouvons conclure que le dispositif tarifaire du SEMASA présente une "progressivité effective" nettement plus forte que celui de la SABESP par rapport aux ménages abonnés, car les tranches de consommation s'avèrent plus adéquates à la consommation moyenne de cette catégorie d'usagers.⁵²

51 Nous pourrions également appeler cette notion "progressivité réelle par rapport aux recettes tarifaires", pour la distinguer d'une autre notion déjà évoquée au chapitre II et rappelée ci-après: la "progressivité réelle" ou "progressivité effective par rapport aux usagers". Pour simplifier notre terminologie, nous avons décidé d'appeler dorénavant tout simplement "progressivité effective" la première notion et "progressivité réelle" la seconde.

*² Nous devons quand même souligner, au passage, que l'argument invoqué par le directeur général du SEMASA pour justifier le resserrement des tranches de consommation résidentielle, ainsi que l'accentuation générale de la progressivité des tarifs pour toutes les autres catégories de consommation,

Nous ne connaissons pas les mesures qui ont été prises pour augmenter la progressivité des tarifs du SEMASA pour les catégories "non-résidentielles" de consommation. Nous savons, néanmoins, qu'un effort a été fait pour avoir une progressivité tarifaire supérieure à celle qui caractérise le dispositif tarifaire de la SABESP.⁵³ Essayons de voir quels ont été les résultats accomplis là-dessus.

En fait, la confrontation entre le barème des tarifs non résidentiels du SEMASA et ceux de la SABESP touchant les mêmes catégories montre que la comparaison n'est pas très simple à faire. Les écarts entre les tarifs des deux organismes concernant les usagers non domestiques sont très variables suivant les différentes catégories et tranches de consommation, comme nous pouvons le voir, par exemple, dans le tableau ci-dessous.⁵⁴

n'est pas exactement le nôtre. Car, au lieu de privilégier une approche strictement économique, il ne sépare pas l'aspect économique de l'aspect environnemental de la question: "nous cherchons à combattre le gaspillage, car nous sommes dans une région où les ressources en eau disponibles sont de plus en plus rares et coûteuses", nous a-t-il déclaré dans un entretien en été 1992.

53 En dépit de certaines imprécisions, voire des erreurs, dans le reportage concernant ce sujet, nous pouvons trouver des affirmations allant dans ce sens dans la revue du SEMASA (1991b: 13).

54 Comme le réajustement des tarifs de ces deux organismes ne suit pas la même périodicité, nous n'avons pas pu obtenir deux barèmes touchant exactement le même mois, mais plutôt deux mois consécutifs de la même année: respectivement janvier 1992, pour les tarifs du SEMASA, et février 1992, pour ceux de la SABESP. Certes, cela peut introduire un biais dans l'analyse des nos données chiffrées rendant un peu moins chers les tarifs du SEMASA, compte tenue de niveau élevé du taux mensuel de l'inflation brésilienne à l'époque. Mais, ce biais n'invalide pas la comparaison entre les degrés de progressivité caractérisant leur barème de tarifs développée par la suite, puisqu'elle prend en compte les rapports entre les tarifs à l'intérieur même de chacun des deux dispositifs tarifaires comparés.

Tableau 7

RMSP

Comparaison entre la progressivité absolue des tarifs non résidentiels des services d'eau du SEMASA et de la SABESP par catégories d'usage (été 1992)

CATÉGOR. D'USAGE DE L'EAU	Taux d'accroissement des tarifs entre la 1 ^{re} et la 4 ^e tranche de consommation		Taux d'accroissement des tarifs entre la 2 ^e et la 4 ^e tranche de consommation	
	SEMASA (1)	SABESP (2)	SEMASA (1)	SABESP (2)
Public	2,7	3,3	2,5	1,6
Commercial	1,8	3,3	2,1	1,6
Industriel	1,5	3,1	1,7	1,5

Sources: Mairie de Santo André, Décret Municipal n° 12.895 du 13 décembre 1991, et Communiqué du Gouvernement de São Paulo, D.O.E., 102 (53), du 18 mars 1992

Obs.: (1) valeurs calculées à partir de celles figurant dans les tableaux 5 et 6

(2) valeurs calculées à partir de celles figurant dans le tableau 5 du chapitre VI

En effet, si notre analyse de la progressivité tarifaire au sein du barème de ces deux organismes prend en compte les tarifs de la première tranche de consommation - c'est à dire, la consommation forfaitaire - nous constatons que la progressivité absolue ou formelle des tarifs de la SABESP s'avère encore beaucoup plus accentuée que celle des tarifs du SEMASA, malgré les efforts récents de l'autarchie pour changer cette situation. Inversement, si nous écartons de notre analyse les tarifs concernant la consommation forfaitaire, la progressivité des tarifs non résidentiels du SEMASA se révèle systématiquement plus forte que celle des tarifs de la SABESP appliqués aux mêmes catégories. Quelles sont les éléments de conclusion que nous pouvons tirer de ces résultats contradictoires?

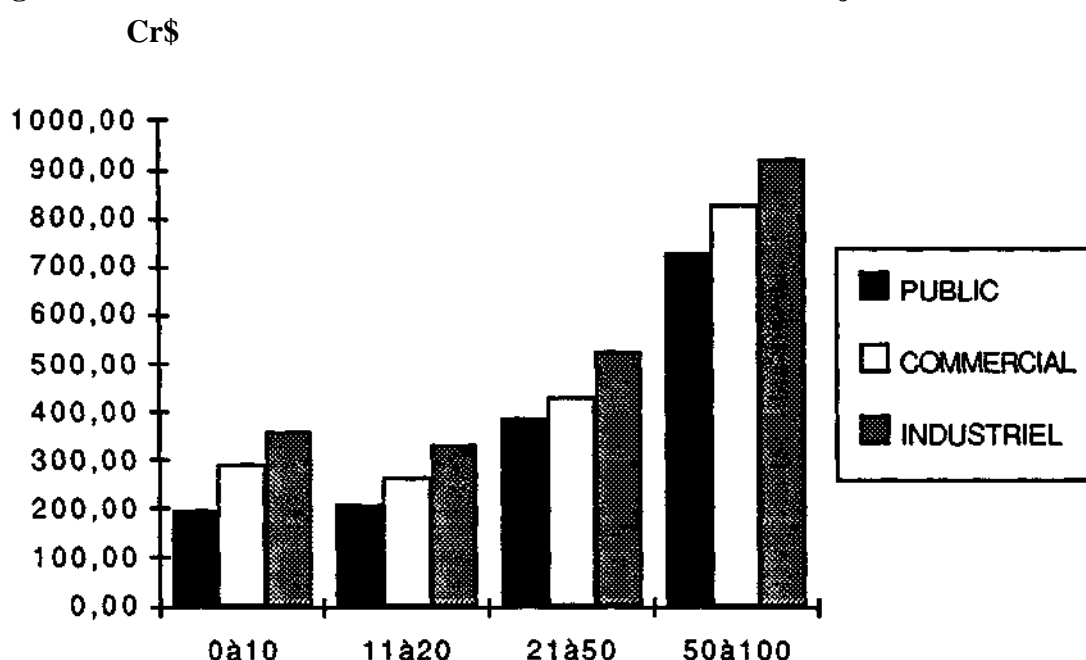
Nous pourrions soulever l'hypothèse selon laquelle le premier résultat s'explique par le second. Autrement dit, la "progressivité absolue" des tarifs non résidentiels du SEMASA reste encore inférieure à celle des tarifs correspondants de la SABESP parce que la consommation forfaitaire (toutes les catégories confondues) serait beaucoup plus fortement subventionnée, en termes relatifs, par la SABESP que par le SEMASA. Cela expliquerait pourquoi l'écart entre les valeurs de la troisième et de la cinquième colonne du tableau 7 s'avère nettement plus fort que celui ayant lieu

entre les valeurs de la deuxième et de la quatrième colonne. Sans vouloir trop avancer dans la comparaison entre les dispositifs tarifaires des deux organismes, puisqu'elle sera reprise et approfondie au prochain chapitre, nous allons nous contenter ici de soulever cette hypothèse à laquelle nous reviendrons au prochain chapitre.⁵⁵

En observant les facteurs de différenciation tarifaire entre les tranches et les catégories de consommation non résidentielle des deux barèmes tarifaires en question, nous pouvons remarquer que la progressivité des tarifs du SEMASA est relativement mieux distribuée que celle de la SABESP (v. les graphiques 1 et 2 à la page suivante).

Graphique 3

Progressivité des tarifs du SEMASA, suivant les différentes tranches et catégories de consommation non résidentielle janvier 1992⁵⁶



Source: SEMASA

⁵⁵ En fait, pour confirmer cette hypothèse il faudrait mettre en rapport le coût moyen du mètre cube d'eau et les tarifs unitaires du service d'eau de chacun des dispositifs tarifaires comparés, afin de déterminer où se situe le niveau de subventionnement touchant les différentes catégories et tranches de consommation qui les concernent respectivement. N'ayant pas obtenu aucun indicateur à cet égard auprès du SEMASA, nous allons essayer de contourner ce problème dans la comparaison développée au prochain chapitre avec une estimation du coût moyen du mètre cube d'eau distribuée par cette autarchie fondée sur le prix de revient de la ressource potabilisée qu'elle achète à la SABESP.

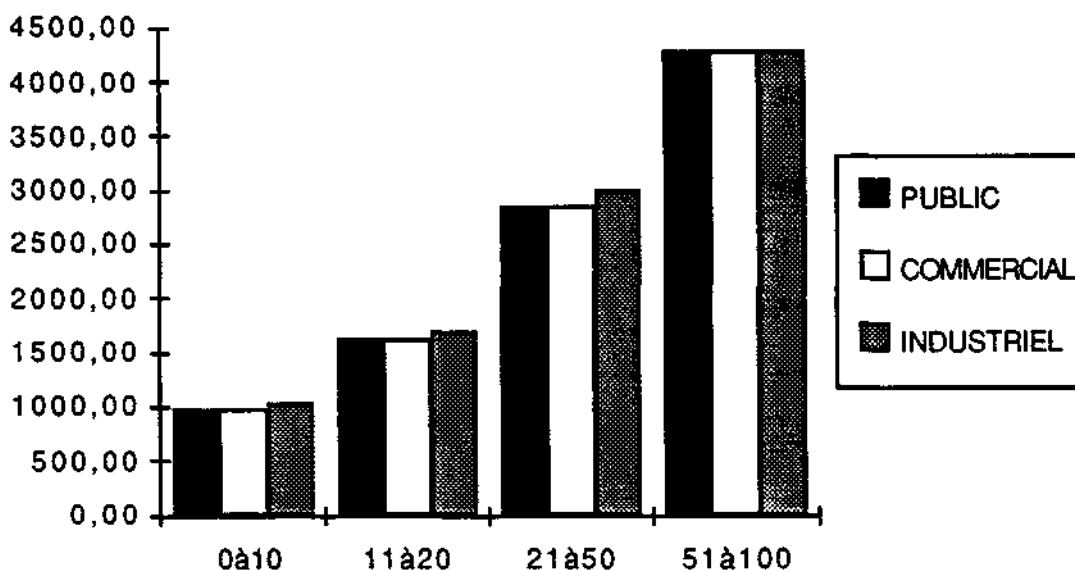
⁵⁶ n s'agit des tarifs bimestriels du tableau 6 rapportés à des valeurs mensuelles.

Graphique 4

Progressivité des tarifs de la SABESP, suivant les différentes tranches et catégories de consommation non résidentielle

janvier 1992

Cr\$



Source: SABESP

En fait, les écarts les plus forts entre les tarifs de la SABESP se concentrent sur les tranches de consommation inférieures, alors que la progressivité reste relativement faible aussi bien entre les catégories qu'entre les tranches de consommation supérieures. Dans le dispositif tarifaire du SEMASA les écarts entre les tranches supérieures de consommation sont nettement plus forts que ceux de la SABESP, de même que les écarts entre les différentes catégories d'usager. Cependant, le dispositif tarifaire du SEMASA présente aussi des incohérences. Comme nous pouvons le constater dans le graphique 3, ses tarifs touchant la seconde tranche de consommation des catégories commerciale et industrielle s'avèrent dégressifs par rapport à la première tranche.⁵⁷ Malgré tout, comme le SEMASA taxe plus fortement, en termes relatifs, les tranches supérieures de la consommation non-résidentielle, lesquelles sont plus

⁵⁷ Cela nous a passé inaperçu dans le tableau 6 parce que les valeurs de la première tranche de consommation n'y figurent pas en *cruzeiros* par mètre cube, comme dans les autres tranches, mais en *cruzeiros* par période bimestrielle, vu que la première tranche correspond à la consommation forfaitaire. Mais, dès que l'on rapporte les valeurs de cette tranche à des *cruzeiros* par mètre cube on aperçoit la dégressivité mentionnée.

représentatives de la consommation moyenne des catégories publique et industrielle (située entre 200 et 300 m³ d'eau par mois, suivant les chiffres du tableau 3), nous pouvons supposer que le dispositif tarifaire du SEMASA présente une "progressivité effective" globalement plus forte que celui de la SABESP. Encore une fois, il s'agit d'une hypothèse dont la confirmation dépend d'un aspect de notre comparaison développé plutôt au prochain chapitre: le rapport entre les tarifs et le coût moyen du service d'eau de chacun des deux dispositifs tarifaires en question (v. note précédente).

De toute façon, nous pouvons remarquer que, malgré leurs différences, les deux dispositifs tarifaires présentent une distorsion commune par rapport à l'objectif redistributif associé à la progressivité des tarifs par tranches de consommation et entre catégories d'usage de l'eau. Revenant aux chiffres des tableaux 5, 6 et 7, nous pouvons remarquer qu'aussi bien dans le dispositif tarifaire du SEMASA, que dans celui de la SABESP, la progressivité des tarifs s'avère plus forte pour la catégorie résidentielle, devenant décroissante à partir de celle-ci. Autrement dit, pour ce qui concerne le rapport entre les catégories de consommation des services d'eau et d'égouts, le comportement du taux de progressivité des tarifs pratiqués par ces deux organismes correspond à peu près à la formule suivante: catégorie résidentielle > catégorie publique > catégorie commerciale > catégorie industrielle. Or, il s'agit d'un rapport visiblement contradictoire avec un aspect fondamental de la conception de leur propre schéma de tarification. Car, nous l'avons vu, les deux prestataires des services en question préconisent et pratiquent le rapport inverse vis-à-vis des tarifs - c'est à dire: tarif résidentiel < public < commercial < industriel. Donc, ce point constitue un premier handicap commun au dispositif tarifaire des deux organismes.

Il resterait encore à analyser la **progressivité réelle** (ou "progressivité effective par rapport aux usagers") de l'actuel dispositif tarifaire du SEMASA. Il s'agit maintenant d'une notion que nous avons déjà examiné avant (chap. III, section 2.2.2). Prenant en compte la consommation d'eau effective et les revenus des différents usagers, cette notion mesure l'écart entre les tarifs des différentes tranches et catégories

de consommation en fonction de leur impact redistributif sur les consommateurs⁵⁸. Malheureusement, il nous manquent les données nécessaires pour analyser plus précisément cet aspect de la structure tarifaire du SEMASA, puisqu'aucune étude mettant en rapport les revenus et la "consommation effective" d'eau des ménages de Santo André n'a été trouvée lors de notre recherche sur le terrain. Nous rapportant à l'étude de ANDRADE (1984) concernant le dispositif tarifaire de deux compagnies "étatiques" du PLANASA, nous pouvons, néanmoins, supposer que la progressivité réelle des tarifs du SEMASA soit compromise par les mêmes problèmes identifiés par cet auteur: d'une part, une progressivité tarifaire qui s'avère trop faible par rapport aux fortes disparités qui caractérisent la distribution de revenu et la consommation d'eau au Brésil; d'autre part, une consommation forfaitaire surestimée par rapport à la consommation effective des ménages à faible revenu, induisant des effets pervers de redistribution inverse des revenus à l'intérieur de la première tranche de consommation.

Pour ce qui concerne le premier problème, si l'on se tient à la consommation des ménages, nous pouvons dire que l'objectif redistributif de la tarification progressive s'avère moins compromis dans le dispositif tarifaire du SEMASA que dans celui de la SABESP puisque, nous l'avons vu, la progressivité du barème des tarifs de l'autarchie municipale pour cette catégorie d'usager est plus forte que la progressivité de celui de la compagnie étatique. Quant au second problème, qui s'oppose également au même objectif, il touche les deux organismes de façon pareille, puisque leur dispositif tarifaire fixe la consommation forfaitaire au même niveau (trop élevé par rapport au contexte social en question): 10 m³ d'eau par mois.⁵⁹

Ayant conclu notre analyse du premier axe de la restructuration du dispositif tarifaire du SEMASA mis en place par l'administration considérée (l'accentuation de la

⁵⁸ Pour en savoir plus, voir ANDRADE (1984).

⁵⁹ Comme nous l'avons vu au chapitre III (section 2.2.2), ANDRADE (1984) constate que ce même forfait produit des effets de redistribution inverse des revenus auprès des usagers des services de la CEDAE et de la SANEPAR: parmi les usagers payant le forfait de consommation (la "facture minimale"), nous trouvons de petits consommateurs à faible revenu, dont la consommation effective mensuelle est très inférieure au seuil de 10m³, qui payent un "prix effectif" au mètre cube significativement plus élevé en valeurs absolues que celui payé par d'autres usagers ayant une plus forte consommation effective sans pour autant dépasser ce même seuil. C'est pourquoi il suggère une révision à la baisse de ce forfait de consommation, avec une sous-division de la tranche correspondante.

courbe de progressivité des tarifs normaux), il est temps maintenant de passer au second: la création d'un régime spécial de tarification pour les gros consommateurs industriels et commerciaux.

Institué conjointement avec les mesures concernant le renforcement de la progressivité des tarifs, la catégorie tarifaire des "gros consommateurs" rassemble 75 entreprises dont la consommation d'eau dépasse les 500 m³ par mois. Constitué fondamentalement par de grandes industries (environ 95% du total), ce groupe paye exactement les mêmes tarifs de la catégorie industrielle.⁶⁰ Cependant, au contraire de tous les autres usagers des services du SEMASA, qui payent leurs comptes d'eau et d'égouts chaque deux mois, les factures des gros consommateurs sont payées et réajustées mensuellement, alors que leurs compteurs sont relevés chaque semaine.

Ainsi, sans avoir besoin de créer une nouvelle tranche de consommation dans son barème des tarifs, l'application de ce régime spécial de facturation et de réajustement tarifaire aux gros consommateurs a permis au SEMASA d'augmenter considérablement ses recettes globales: d'un côté, les recettes tarifaires provenant de cette catégorie d'usagers ont augmenté à cause de l'anticipation du réajustement de leurs tarifs réduisant les pertes dues à l'inflation; de l'autre, l'encaissement anticipé de ces mêmes recettes lui a permis d'en obtenir des revenus supplémentaires par le biais de placements financiers.

⁶⁰ Il s'agit principalement de grandes industries des secteurs suivants: entreprises liées à la filière automobile, à la métallurgie, et au secteur de chimie et pétrochimie. Pour ce qui concerne les premières, nous avons deux fabricants transnationaux de pneus (*Firestone* et *Pirelli*) dont la consommation représente à elle-seule 22% de la consommation totale de la catégorie des "gros consommateurs". Quant au dernier secteur, une seule de ses entreprises, la RODHIA (filiale brésilienne du groupe Rhône Poulenc) porte le titre de plus grand consommateur d'eau du SEMASA, étant responsable pour 36% de la consommation de la même catégorie. Avec ses propres unités de forage et sa propre usine d'eau, cette entreprise produit elle-même la moitié de ses besoins en eau potable, en achetant l'autre moitié au SEMASA: à savoir, un volume moyen de 110 m³ d'eau par heure, soit une consommation mensuelle de 25 mille m³ ! Remarquons en passant que la Rhodia dispose également de sa propre unité de traitement d'effluents industriels.

Nous pouvons finalement conclure notre analyse sur ce que nous avons appelé jusqu'ici la restructuration du dispositif tarifaire du SEMASA par une réflexion de synthèse, permettant de mieux évaluer les résultats accomplis: il est question de comprendre que les deux axes de changement du schéma de tarification promus par l'administration considérée constituent, bien évidemment, deux volets d'une même politique tarifaire. Par conséquent, il ne faut pas chercher à isoler les effets de chacun, mais plutôt en examiner leurs résultats conjugués sur le financement des services et sur la poche des usagers. Donc, ce sont les aboutissements de cette politique tarifaire par rapport à ces deux derniers aspects que nous examinons par la suite.

Pour ce qui concerne le financement des services, la politique tarifaire instituée sous la gestion du PT à la mairie de Santo André a produit une véritable réorganisation dans la structure des recettes tarifaires du SEMASA bien conforme aux objectifs redistributifs affichés. Ainsi, comme nous pouvons l'observer sur le Graphique 5 (à la page suivante), les gros consommateurs industriels et commerciaux, avec une consommation représentant autour de 20% du volume total de l'eau distribuée par le SEMASA, sont aujourd'hui responsables pour environ 60% de ses recettes tarifaires. Inversement, la consommation résidentielle, représentant plus de 70% de la consommation totale, contribue avec moins de 30% des recettes de cette autarchie. Autrement dit, les tarifs payés par environ 70 entreprises contribuent avec à peu près trois cinquièmes des recettes tarifaires du SEMASA, permettant apparemment de subventionner tous les usagers dont la consommation reste en dessous de 30 m³ par mois! ⁶¹

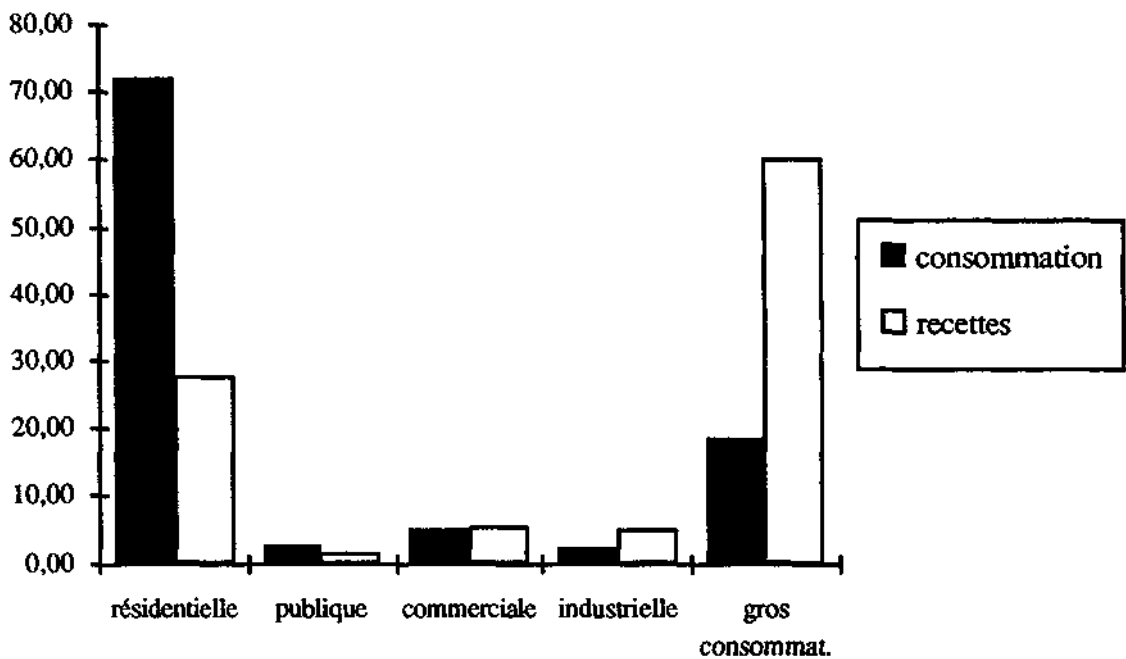
Le même graphique nous permet encore de voir que les usagers industriels et commerciaux (en excluant les gros consommateurs) contribuent également pour les recettes tarifaires du SEMASA de manière plus que proportionnelle à leur consommation d'eau, alors que les usages et les usagers publics sont globalement

"* Nous disons "apparemment" ici, parce que ce dernier chiffre est issu d'une source qui s'avère assez imprécise sur ce point (SEMASA, 1991b: 13). Nous n'avons pas obtenu des éléments d'informations nous permettant d'évaluer jusqu'à quel niveau de consommation les tarifs du SEMASA sont subventionnés. Nous allons quand même essayer de le faire de manière approximative à partir d'une extrapolation de nos données plutôt au prochain chapitre (section 2.2), suivant nos besoins de comparaison,

subventionnés eux aussi. Il en est de même pour la distribution d'eau par camion citerne, dont l'ordre de grandeur est trop petit pour apparaître dans le graphique: elle correspond à 0,3 % de l'eau distribuée par le SEMASA, contre une participation de 0,2% dans ses recettes.

Graphique 5

Santo André
Participation moyenne de différentes catégories d'usager dans la consommation d'eau et dans les recettes tarifaires du SEMASA observée entre septembre 1991 et février 1992 (en pourcentage)



Source: Département Financier du SEMASA

Voyons, maintenant, l'autre aspect de notre évaluation des résultats de la politique tarifaire du SEMASA sur le plan financier: celui qui répercute sur la poche des usagers. Il s'agit, premièrement, de comparer le prix de l'eau distribuée à Santo André par le SEMASA à celui pratiqué par la SABESP dans les municipalités de la RMSP où elle a la concession des services. Il est question, ensuite, d'analyser quelle est la signification et quels sont les enjeux de cette comparaison.

Pour ce qui concerne le bilan comparatif, notre analyse s'appuie sur les chiffres des deux tableaux présentés à la page suivante.

Tableau 8
RMSP
Comparaison entre les tarifs d'eau du SEMASA et ceux de la SABESP,
suivant quelques paramètres de facturation par catégorie d'usage (*)
(mars 1992)

F/cr. (m³)	SEMASA				SABESP			
	Résident	Public	Commer.	Industriel	Résident	Public	Commer.	Industriel
10	2.891	5.358	7.964	9.871	7.200	12.800	12.800	13.460
20	9.562	17.977	24.016	28.089	20.400	33.800	33.800	35.460
30	24.642	41.383	50.073	56.871	44.600	71.000	71.000	74.460
40	53.791	64.789	76.129	85.651	68.800	108.200	108.200	113.460
50	82.941	88.195	102.186	114.430	93.000	145.400	145.400	152.460
60	112.089	132.624	152.789	167.202	129.800	201.200	201.200	208.260
100	288.689	310.341	355.201	378.288	277.000	424.400	424.400	431.460

Source: Département Financier du SEMASA

(!) Valeurs courants en *cruzeiros*, après le réajustement des tarifs du SEMASA suite à l'augmentation du prix de l'eau en gros par la SABESP. Les centimes ont été ignorées.

Tableau 9
RMSP
Bilan comparatif du rapport tarifaire SEMASA / SABESP, suivant
quelques paramètres de facturation par catégorie d'usage (mars 1992)

FACTURE (en m^ d'eau)	Rapport tarifaire SEMASA/SABESP par catégorie d'usager			
	RÉSIDENTIEL	PUBLIC	COMMERCIAL	INDUSTRIEL
10	0,40	0,42	0,62	0,73
20	0,47	0,53	0,71	0,79
30	0,55	0,58	0,71	0,76
40	0,78	0,60	0,70	0,75
50	0,89	0,61	0,70	0,75
60	0,86	0,66	0,76	0,80
100	0,83	0,73	0,84	0,88

Source: Idem

Comme nous pouvons l'observer dans le tableau 8, les prix de l'eau pratiqués par le SEMASA, toutes catégories confondues, sont systématiquement moins chers que les prix de la SABESP relatifs à toutes les tranches de consommation. Basé sur ces mêmes chiffres, le tableau 9 résume le rapport tarifaire retrouvé pour chaque paramètre suivant les différentes catégories d'usage. Essayons de l'analyser brièvement.

Regardant d'abord ce qui se passe avec les valeurs extrêmes du tableau 9, nous pouvons constater que le prix de l'eau pratiqué par le SEMASA à l'égard de la facture minimale (10 m^3 par mois) est 60 % inférieur à celui pratiqué par la SABESP, alors que cet écart tarifaire s'avère beaucoup plus réduit par rapport au paramètre supérieur de la consommation industrielle (100 m^3): le tarif du SEMASA correspond ici à presque 90% de celui de la SABESP. Autrement dit, l'écart entre les tarifs d'eau pratiqués par le SEMASA et ceux pratiqués par la SABESP favorise toujours les usagers des services d'eau du premier au détriment des usagers de la seconde (il en est de même, à peu près, pour les services d'égouts); cependant, le dispositif tarifaire du SEMASA ne bénéficie pas tous les usagers de la même façon: les consommateurs de la catégorie publique, ainsi que les petits et moyens consommateurs de la catégorie résidentielle, sont bénéficiés par un écart de prix nettement plus fort que celui touchant les autres usagers⁶². Ce constat nous conduit directement à analyser quelle est la signification et quels sont les enjeux de cette comparaison.

Il nous faut tout d'abord chercher quelles sont les raisons qui expliquent cette différence de tarifs en faveur de Santo André. Le manque de données et, plus largement, d'une connaissance appropriée du coût unitaire total des services (avec tous ses composants particuliers) au sein du SEMASA nous empêchent d'apporter une réponse exacte à cette question. Mais nous pouvons essayer de la résoudre à partir de l'analyse de quelques hypothèses.

⁶² Examinons, par exemple l'écart le plus important entre les tarifs d'eau du SEMASA et de la SABESP: celui concernant la facture minimale, qui est 60% moins chère pour les usagers du SEMASA. En fait, le tarif au mètre cube correspondant à cette tranche de consommation payé par les derniers reste bien en dessous du prix du mètre cube d'eau vendu en gros à Santo André par la SABESP (v. supra). Cela veut dire que la consommation forfaitaire est très fortement subventionné dans le dispositif tarifaire du SEMASA, car le tarif de sa facture minimale s'avère insuffisant pour assurer le recouvrement du coût de la ressource, ne répercutant aucunement les coûts du service de distribution.

Nous pouvons soulever au moins quatre hypothèses pour expliquer pourquoi les tarifs du SEMASA sont systématiquement moins chers que ceux de la SABESP: 1) un niveau plus élevé de subventionnement pratiqué par le premier; 2) une gestion plus efficace du réseau d'eau, réduisant les coûts de distribution par mètre cube; 3) l'achat de l'eau en gros par un prix inférieur au coût réel du "produit"; 4) des coûts d'investissement nettement moins élevés pour cause de la quasi-universalité des services et de l'ancienneté des réseaux à Santo André. Considérons les mérites de chacune de ces hypothèses, cherchant à montrer lesquelles nous semblent les plus pertinentes.

La première de ces hypothèses est la plus difficile de trancher, vu que comptabilité analytique des coûts n'est pas développée au sein du SEMASA. Ainsi, nous ne disposons pas d'une série historique de données économiques fiables couvrant une période suffisamment longue pour que l'on puisse calculer de manière précise le niveau effectif de recouvrement des coûts ou de subventionnement des services. Nous pouvons quand même rappeler que notre comparaison se donne dans une période où le SEMASA (depuis le début de l'administration petiste, en 1989) aussi bien que la SABESP (à partir de 1987, suite à la liquidation de la BNH), soutiennent tous les deux un discours d'autofinancement "effectif des services, accompagné d'une politique de rattrapage tarifaire."⁶³ Cette convergence entre les politiques tarifaires des deux organismes dans les dernières années, lesquelles s'orientent également vers la diminution du niveau de subventionnement général des tarifs, semble affaiblir partiellement le pouvoir explicatif de cette hypothèse.

La seconde hypothèse ne nous semble pas très pertinente. Car, la différence entre le niveau des tarifs des deux organismes semble trop grande par rapport à des services de qualité globalement comparable, avec à peu près le même niveau de pertes (autour de 30%).

La troisième hypothèse s'avère également difficile de confirmer ou d'infirmer, dans la mesure où la SABESP elle-même ne possède pas une évaluation précise sur le

⁶³ En ce qui concerne la SABESP, nous allons y revenir au prochain chapitre (section 2.2).

rapport entre les coûts et les tarifs de l'eau vendue en gros. Ainsi, parmi les cadres supérieurs que nous avons interviewés à la direction centrale de la compagnie (y compris deux économistes), nous avons trouvé des **opinions** bien contradictoires à cet égard: certains trouvent qu'il y a de subventionnement, et d'autres qu'il n'y en a pas. Nous pouvons pourtant affirmer que, s'il y a subventionnement, il n'est pas du tout souhaité. Car, au niveau des principes, la rémunération de la SABESP pour la fourniture d'eau potable en gros devait suivre la même logique générale du PLANAS A, permettant d'assurer non seulement le recouvrement global des coûts de ce service, plus une certaine marge de bénéfice, mais aussi favoriser la redistribution de revenus entre les communes impliquées par le biais de mécanismes spécifiques de péréquation (v. supra). Par ailleurs, la compagnie serait en train soit de baisser, soit d'éliminer ce subventionnement, vu qu'elle a presque triplé le prix du mètre cube d'eau vendu aux communes non concédantes entre 1989 et 1991 (idem).

Pour aller au-delà des discours et des principes, tout ce que nous avons pu obtenir en matière des données chiffrées à cet égard sont des indicateurs partiels et incomplets sur la situation de ce service en mars 1992: le tarif de base alors payé à la SABESP pour chaque mille mètres cubes d'eau par les municipalités non concédantes qui dépendent du système adducteur métropolitain revenait en ce moment à un peu plus de à quatre cents quatre-vingts sept *cruzeiros* (Cr\$ 487.435,00), alors que le coût moyen du mètre cube d'eau distribué par la SABESP dans RMSP revenait à Cr\$ 1.929,00. Le tarif de base rapporté au mètre cube, revenant donc à Cr\$ 487,00 , cela veut dire qu'il correspondait environ au quart du coût unitaire total (y compris la production, l'adduction et la distribution).⁶⁴ Or, le tarif de base de l'eau vendue en gros ne devait refléter que les coûts de production et d'adduction, sans prendre en compte les coûts de distribution. Nous pouvons donc dire que l'imputation du coût unitaire moyen du service d'eau par la SABESP était fixée de la façon suivante: un quart revenait à la production plus l'adduction, contre trois quarts pour la distribution. Il s'agit

⁶⁴Malheureusement, le chiffre alors disponible auprès de la SABESP sur le coût unitaire moyen de l'eau distribuée par la compagnie dans la RMSP ne discriminait pas les valeurs correspondant aux coûts spécifiques de chaque maillon du service.

effectivement d'un partage qui suggère une sous-estimation des coûts de production et d'adduction, ou plutôt une surestimation des coûts de distribution. Car la littérature technique (par exemple VALIRON, 1985) attribue normalement à ceux-ci une participation d'environ deux tiers dans le coût moyen total du service. Mais cette même littérature souligne que le coût relatif de chaque maillon peut quand même varier de manière significative suivant les caractéristiques géo-physiques et techniques spécifiques de chaque réseau. Donc, les données dont nous disposons ne nous permettent pas de trancher la question du subventionnement ou pas du service de fourniture d'eau potable en gros, et encore moins, de le mesurer (le cas échéant).

Mais, nous ne pouvons pas, pour autant, écarter entièrement cette hypothèse, dans la mesure où nous pouvons trouver d'autres éléments d'analyse significatifs dans les pratiques des acteurs impliqués. En effet, si nous examinons ce qui se passe sur ce créneau, nous sommes inclinés à dire que les municipalités qui achètent de l'eau en gros à la SABESP finissent par bénéficier d'un certain niveau de subventionnement réel. Voyons comment.

La politique de recouvrement des tarifs pratiquée par la SABESP à l'égard de communes qui en achètent de l'eau en gros stipule l'échéance des factures correspondantes en 30 jours après le mois de fourniture. Cependant, la compagnie leur concède un mois de plus de tolérance pour qu'elles puissent les payer sans aucune correction monétaire ou aucun accroissement à titre d'amende. Face aux niveaux fort élevés d'inflation qui ont marqué l'économie brésilienne dès le début des années 80, jusqu'à l'avènement du Plan Real à la mi 1994 (lequel a réussi à rendre la monnaie relativement stable depuis), toutes les municipalités qui achètent de l'eau en gros à la SABESP payent les factures correspondantes systématiquement en retard, bénéficiant ainsi d'un certain niveau de subventionnement réel dû à l'inflation.⁶⁵ Mais la prise en compte de ce fait ne résout pas le problème en question, car il resterait à analyser le niveau et l'impact de ce subventionnement réel sur les tarifs du SEMAS A. Voyons ce

⁶⁵ Certaines d'entre elles ont même poussé à l'extrême cette pratique, cessant le paiement des factures correspondant à l'achat de l'eau en gros à la SABESP durant plusieurs mois consécutifs. Nous en parlerons davantage au chapitre VII (section 2.1, item "a").

qui en pense M. Marcon, qui a été le directeur financier de l'autarchie pendant l'administration du PT à Santo André.

D'après lui, depuis 1986 le SEMAS A payait systématiquement à la SABESP la facture correspondant à l'achat de l'eau en gros 45 jours après son échéance sans aucune sorte de correction ou d'amende. Cela impliquait une réduction d'à peu près un tiers dans la valeur de la facture (en termes réels) pour cause de l'inflation galopante: "la valeur réelle de cette facture tombait d'environ US\$ 1.200.000,00 à US\$800.000,00", nous a-t-il affirmé au cours d'un entretien réalisé en mars 1992. Cependant, d'après notre interlocuteur, même si l'autarchie payait à jour ses factures, elle pourrait maintenir le même niveau de tarifs pratiqué alors, avec une réduction dans sa marge de bénéfice et dans les recettes qu'elle disposait pour investir. Donc, à le croire, le subventionnement réel du prix de l'eau acheté en gros à la SABESP n'expliquerait pas seul les différences tarifaires en faveur du SEMASA.

La quatrième et dernière hypothèse concernant le rapport tarifaire favorable au SEMASA nous semble effectivement la plus pertinente. En fait, les réseaux d'eau et d'égouts de Santo André sont très anciens, présentant une couverture quasi-totale à l'égard des deux services en question. Cela réduit le poids des coûts d'investissement dans les coûts totaux des services, d'autant plus que le principal programme d'investissement du SEMASA a été complètement remboursé en 1989. En revanche, le système de péréquation tarifaire de la SABESP l'oblige à prendre en compte dans ses tarifs les besoins en investissement de toutes les communes concédantes, puisqu'il prévoit des transferts de recettes tarifaires entre elles. Cela veut dire que les tarifs de la compagnie doivent refléter de gros efforts d'investissement qu'il faut faire pour étendre les réseaux de nombreuses communes aussi bien au sein qu'à l'extérieur de la RMSP, ce qui alourdit sensiblement le coût global moyen de ses services.

Nous pouvons donc conclure que le prix moins cher des services du SEMASA par rapport à ceux de la SABESP ne constitue pas un indicateur d'un niveau d'efficacité plus élevé de la part de la gestion municipale, étant plutôt le reflet d'une différence structurelle entre ce mode de gestion et la gestion étatique: les tarifs de la première ne

sont soumis à aucune sorte de "péréquation territoriale" du coût des services, comme le sont ceux de la seconde.

Pour terminer cette section, il nous faut sortir d'une approche purement économique du rapport tarifaire SEMASA/SABESP, cherchant à comprendre les enjeux sociaux qui s'y rapportent. Car, il s'agit-là d'une affaire visiblement politique ou, du moins, politisée. Cela semble évident pour le directeur général du SEMASA, pour qui la comparaison entre les tarifs de cet organisme et ceux pratiqués par la SABESP dans des municipalités voisines devient une forme de légitimation de la politique tarifaire poursuivie par le premier:

"Nous avons, d'une part, un barème de tarifs qui décourage le gaspillage dans toutes les catégories d'usage et, d'autre part, une composition tarifaire qui fait de l'industrie la source la plus importante de nos recettes tarifaires... Cette politique (tarifaire) trouve sa légitimité sociale dans le fait que la compagnie étatique (la SABESP) pratique des tarifs nettement plus élevés que les nôtres dans des municipalités voisines." (entretien à l'auteur en mars 1992)

Nous aurons encore l'occasion d'approfondir l'analyse des enjeux et du débat politique qui se trouvent derrière les comparaisons tarifaires dans les prochains chapitres. Ainsi, nous pouvons finalement conclure cette section cherchant à répondre à la question principale posée ici:

- Peut-on affirmer que les services d'assainissement de base de la municipalité de Santo André disposent d'une politique tarifaire propre avec des traits bien distinctes de ceux qui caractérisent la politique tarifaire de la SABESP dans la RMSP?

Nous avons rassemblé et analysé suffisamment d'éléments pour nous permettre de donner une réponse plutôt positive à cette question. Nous avons vu que, partant d'un dispositif tarifaire largement fondé sur le mode de tarification du PLANASA, dans sa version SABESP, le SEMASA l'a modifié considérablement pendant l'administration analysée, cherchant à s'en approprier pour affirmer sa propre politique tarifaire. Cet effort s'est appuyé sur deux piliers fondamentaux: d'une part, sur des principes d'efficacité économique (c'est à dire, des tarifs permettant d'assurer non seulement la récupération des coûts, mais aussi le maintien d'une capacité

d'investissement raisonnable); d'autre part, sur des outils et des objectifs de tarification fortement redistributifs.

Nous croyons que le SEMASA a bien réussi son effort, même si certains aspects essentiels restent encore à changer pour mieux atteindre les mêmes objectifs qu'il s'est fixé pour sa politique tarifaire (il faudrait, par ex., sous-diviser la tranche correspondant à la facture minimale, pour éviter les effets de redistribution inverse qu'on peut y repérer). Nous devons quand même souligner que le succès de cette politique a été favorisé par une gestion financière adéquate et par le bas niveau d'endettement de l'autarchie.

2.3 - Le développement de l'opérateur

Dans les deux sections précédantes, nous avons premièrement décrit les principaux programmes d'investissement du SEMASA effectués pendant l'administration *petiste* à Santo André, et puis, analysé le mode de financement, la politique tarifaire et la gestion financière qui ont permis de les réaliser alors. Maintenant, nous allons examiner ici certains projets ayant pour but d'améliorer la maîtrise du SEMASA sur son propre dispositif technique, laquelle s'avérait jusque-là compromise par le faible degré d'autonomie ou la petite "marge de manoeuvre" technique dont disposait cet organisme par rapport à certains éléments et maillons des services contrôlés par la S ABESP (ceci étant spécialement vrai à l'égard du service de distribution d'eau potable, comme nous l'avons vu à la section 1.2). Rappelons, que les projets en question ici ont déjà été rapidement évoqués dans la section 2.1, au titre de programmes de recherche opérationnelle appliquée ayant demandé des investissements relativement modestes par rapport aux travaux de plus grande envergure analysés avant: les ouvrages du SDAE, le programme de remplacement des

canalisations secondaires du réseau d'eau, et l'implantation des réseaux d'eau et d'égouts dans deux quartiers situés hors de la zone urbaine.⁶⁶

Au contraire des travaux mentionnés ci-dessus, les projets de recherche et de développement opérationnel que nous allons analyser ici ont effectivement demandé du SEMASA une mobilisation de ses ressources humaines (particulièrement la matière grise de ses cadres) beaucoup plus significative que la mobilisation de ressources financières correspondante. Mais, ce sont des projets et des activités complémentaires, qui ont été développés parallèlement et en synergie avec les gros travaux mentionnés.

Notre analyse se concentre ici spécialement sur le Programme de développement opérationnel du service de distribution d'eau potable (PDO), car il s'agit du principal projet de recherche opérationnelle développé par le SEMASA pendant la gestion que nous étudions. Voyons en quoi consiste ce programme, quels sont ses buts, et quelles sont les principales actions et méthodes consacrées à les atteindre.

Rappelons tout d'abord l'importance stratégique du PDO. Pour bien l'apprécier, il faut savoir que la plupart de gros travaux du SDAE, ainsi que le programme de remplacement des canalisations secondaires du réseau d'eau (v. section 2.1) sont étroitement liés à l'outil qui est la clef de voûte du PDO: la sectorisation du réseau d'eau potable. D'après un de ses plus ardents défenseurs, la sectorisation du réseau "consiste dans la transformation du réseau unique désorganisé dans une multitude de districts indépendants de distribution, chacun d'entre eux ayant une seule entrée d'eau bien contrôlée et avec des pressions uniformisées dans un seuil inférieur (ce qui constitue le principal moyen de réduire les fuites)."⁶⁷ La sectorisation permet d'effectuer des transferts d'eau entre les différents segments ou "secteurs" du réseau de distribution

⁶⁶ Malheureusement, nous ne pouvons pas étayer cette affirmation (qui pourtant ne laisse pas de doute) sur des chiffres concernant les dépenses de recherche du SEMASA, puisque ni les bilans financiers, ni le budget annuel de l'autarchie ne présentent aucune rubrique spécifique là-dessus. Par ailleurs, aucun département du SEMASA n'est spécialement chargé du développement de la recherche opérationnelle appliquée, laquelle se trouve liée plutôt à la Direction générale.

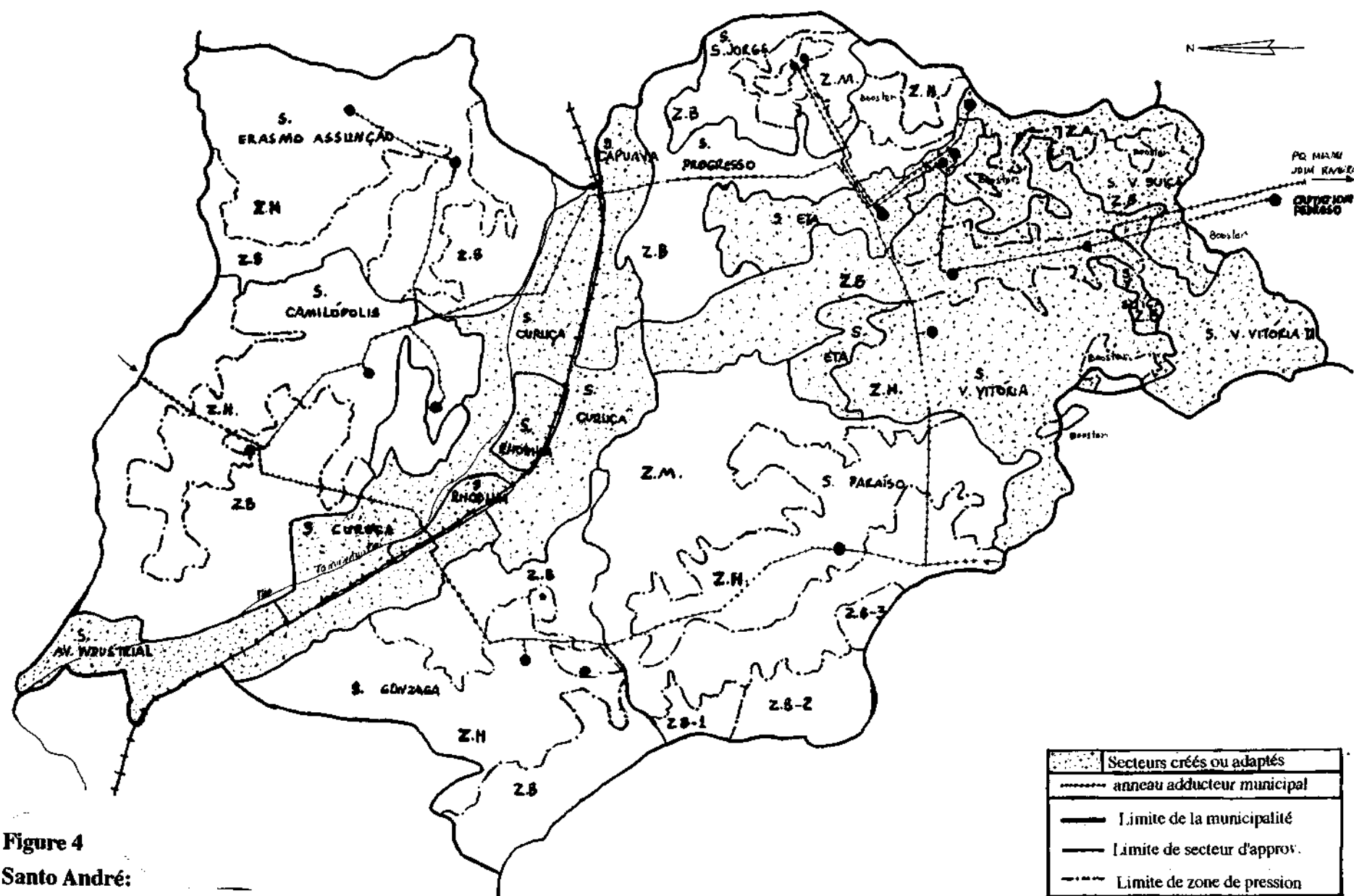
⁶⁷ C'est la définition de MELLO (1990:53), un ingénieur qui, lorsqu'il était le Secrétaire d'Assainissement de l'État de Pernambuco (1987 à 1989), a développé un important travail de redistribution et "socialisation" de l'eau fondé sur la sectorisation du réseau métropolitain du Grand Recife. Également connu comme l'inventeur du "système condominial d'égouts" - un exemple réussi de technologie appropriée aux populations à faible revenu dans ce domaine (voir COING, 1989:107-09), ce personnage a été recruté comme consultant par le SEMASA pour travailler dans l'élaboration du PDO.

visant à assurer l'objectif central du SDAE: la répartition équitable de l'eau potable entre les usagers. C'est pourquoi la plupart des travaux du SDAE ont pour but de viabiliser soit la création de nouveaux secteurs, soit l'adaptation des secteurs anciens du réseau d'eau à partir de leur division dans des zones de pression homogènes.⁶⁸ Ainsi, la première étape du SDAE a permis de créer de nouveaux secteurs (Vila Vitoria II et Vila Suíça) dans la zone sud de la ville (celle qui était, comme nous l'avons vu, la plus touchée par le rationnement), de même que dans la zone industrielle au long du chemin de fer afin de soulager les secteurs voisins, (voir figure 4)

Ayant vu la synergie stratégique établie entre le PDO et le SDAE autour de la sectorisation du réseau d'eau potable, nous pouvons maintenant examiner plus directement les principaux aspects du premier, à commencer par ses objectifs généraux.

D'après Montenegro (1992), le PDO s'est fixé quatre objectifs essentiels, à savoir: 1) absorber le rationnement d'eau imposé par la SABESP "de la manière la moins traumatique possible", notamment par l'élimination ou la réduction de la "préférence hydraulique" par les régions de moindre altitude; 2) favoriser l'intégration et la mise en oeuvre des travaux prioritaires du SDAE, cherchant à minimiser les effets gênants de ces travaux sur le reste du système de distribution; 3) identifier et réduire toutes les pertes du système, y compris non seulement les pertes physiques d'eau, mais aussi les pertes dues à des problèmes de comptage et de facturation; 4) rendre possible au SEMASA d'intervenir sur le réseau de manière plus agile par le biais de certaines opérations en temps réel. Suivant la même source, la stratégie du PDO pour parvenir à réaliser ces objectifs se déploie sur trois axes complémentaires d'action: la planification du système de distribution, des procédures visant à assurer l'opération (partielle) du réseau en temps réel, et le monitoring du service par le biais de l'observation systématique du comportement d'un échantillon d'usagers. Examinons les principaux outils et activités liés à chacun de ces axes.

⁶⁸ Comme nous pouvons l'observer dans la Figure 4, ces dernières sont classifiées en zones de pression haute (ZH), moyenne (ZM) et basse (ZB)



Pour ce qui concerne l'axe de planification du réseau de distribution, l'objectif central du PDO est celui d'assurer la régularité et l'équité de l'approvisionnement en eau de la ville par un système permanent d'évaluation de "l'effectivité" du service comprenant toutes ses étapes (depuis l'arrivée de l'eau aux centres de réservation jusqu'à son arrivée aux usagers). La sectorisation du réseau d'eau est le principal outil de ce système, non seulement parce qu'elle permet d'effectuer certaines opérations de transferts d'eau entre les secteurs, mais aussi parce que, l'associant à d'autres outils et d'autres actions complémentaires, elle favorise l'étude du comportement hydraulique par secteur et oriente des interventions localisées sur le réseau. Examinons maintenant quels sont les principaux outils et actions complémentaires à la sectorisation.

Il s'agit d'abord d'actions ayant pour but de mieux connaître les caractéristiques physiques de la sectorisation actuelle du réseau d'eau potable, comprenant essentiellement la détermination précise des limites entre les différents secteurs et zones de pression, et l'identification dans le fichier commercial du SEMASA de tous les usagers qui leur sont respectivement associés. Après la mise à jour de ce fichier technico-commercial, le SEMASA se trouve en mesure d'élaborer périodiquement des rapports commerciaux avec des informations stratégiques sur la consommation, la facturation, ou la régularité de l'approvisionnement par catégorie d'utilisateur concernant chacun des secteurs hydrauliques du réseau.

Il est question, ensuite, d'incorporer les informations et les analyses relevant des actions mentionnées ci-dessus à des outils visant à orienter des interventions correctives sur le réseau. Le SEMASA s'est engagé à développer deux outils avec cette finalité: d'un côté, la création d'un logiciel associé au Système d'Informations Géographiques (SIG) de la Mairie de Santo André permettant de déterminer précisément la zone de manoeuvre nécessaire et les aires touchées par chaque intervention du SEMASA sur le réseau d'eau potable (par exemple, la fermeture d'une valve pour réparer une fuite); de l'autre, l'implantation de points de contrôle dans les différents secteurs du réseau. Le premier outil fait partie d'un projet plus large de coopération technique entre la Mairie de Santo André et le SEMASA que nous allons

examiner de manière plus détaillée ci-après. Voyons maintenant en quoi consiste le second.

L'implantation des points de contrôle dans le réseau d'eau vise à mieux assurer la régularité et l'équité de l'approvisionnement entre ses différents secteurs et zones de pression. Les points de contrôle sont des lieux représentatifs des conditions de l'approvisionnement en eau dans des secteurs déterminés du réseau: en mesurant la pression dans ces points, il est possible de déterminer l'extension géographique ou la durée d'éventuelles interruptions dans la fourniture d'eau dérivant des problèmes dans le réseau de distribution. Leur implantation (qui passe par des études empiriques, avec une analyse statistique des pressions et des débits sur divers points du réseau, avant d'arriver à la définition d'un modèle mathématique applicable) permet de mesurer avec plus de précision l'indice de régularité de l'approvisionnement en eau (IRA) dans chaque secteur ou zone de pression et d'orienter ainsi les interventions du SEMAS A sur le réseau.

Le directeur du Département d'opération et de production du SEMASA nous a expliqué en entretien que l'indicateur mentionné ci-dessus doit être mesuré par rapport à trois étapes du service de distribution d'eau: l'arrivée de l'eau aux centres de réservation (IRA 1); le transport de l'eau à travers le réseau de distribution (IRA 2), et l'arrivée de l'eau aux réservoirs des usagers (IRA 3). "Si un réservoir reste en dessous du niveau opérationnel pendant 12 heures de la journée", nous explique-t-il, "cela veut dire que son IRA est de 50%." D'après lui, l'objectif du SEMASA serait d'assurer pour tous les secteurs du réseau "soit le même IRA, soit un IRA moyen avec le moindre écart type." Comme nous l'avons vu avant (section 1.2), l'IRA 1 est contrôlé par la Centrale d'opérations du SEMASA moyennant les informations transmises à chaque demie heure par les opérateurs des centres de réservation, sa maîtrise effective dépendant plutôt de la SABESP. La maîtrise de l'IRA 2 par le SEMASA serait, à son tour, l'objectif principal de l'implantation des points de contrôle dans le réseau. Quant à l'IRA 3, l'autarchie a essayé d'en avoir un certain contrôle par le biais de la

décentralisation de l'opération de ses services réalisée pendant l'administration en question ici.⁶⁹

Le deuxième axe stratégique du PDO, celui qui concerne les procédures visant à assurer l'opération (partielle) du réseau d'eau potable en temps réel, comprend des activités devant permettre au SEMASA de réaliser deux modalités d'action: d'une part, intervenir rapidement auprès de la SABESP pour solliciter des altérations dans les débits d'adduction d'eau aux différents centre de réservation; et d'autre part, l'exécution de manoeuvres dans "l'aire de domaine du SEMASA", depuis la sortie de l'eau des réservoirs jusqu'au réseau secondaire. Ayant pour but d'assurer l'équilibre entre les niveaux de différents réservoirs et la régularité des débits dans les divers secteurs du réseaux, les deux modalités d'actions nécessitent de remplir les conditions examinées par la suite.

Il faut, tout d'abord, que le SEMASA puisse avoir une certaine maîtrise de l'anneau adducteur municipal, dont l'opération est pratiquement contrôlée par la SABESP par le biais de la station de relèvement qui l'approvisionnent, et des unités de télémétrie et de télécommande installées auprès des valves d'entrée de chaque réservoir. Ainsi, le SEMASA sollicite régulièrement au Centre de Contrôle Opérationnel de la SABESP (CCO) certaines opérations de transfert d'eau entre les centres de réservation de Santo André, dont quelques-unes sont effectuées, alors que d'autres sont niées par le CCO sous l'argument de l'impossibilité ou de l'inutilité des les réaliser. Cela démontre le besoin du SEMASA d'avoir une connaissance précise de la flexibilité et des possibilités opérationnelles du système adducteur.

69 Le SEMASA a divisé la ville en trois districts liés à la centrale d'opérations, chacun avec une équipe de 5 personnes: un ingénieur responsable du district, un technologue, un ouvrier chargé des opérations manuelles d'ouverture et fermeture des valves, un stagiaire en communication sociale et un stagiaire en génie civil. "Ces personnes sont chargées de contacter et de recevoir la population locale pour savoir à quelle heure l'eau arrive dans une aire déterminée du district, ou encore, pour l'informer des changements éventuels dans le schéma de rationnement suivant notre planification opérationnelle", nous explique le directeur du Département d'opération et production. "En même temps", poursuit-il, "les responsables de chaque district nous communiquent tous les problèmes constatés sur le terrain et auprès de la population". L'intervention du SEMASA est alors facilitée par la décentralisation du Département de maintenance et de travaux, qui possède une régionale avec du personnel et des équipements spécialisés dans chacun des districts.

Pour ce faire, l'autarchie s'est engagée dans des études visant à élaborer un modèle informatisé permettant de simuler plusieurs opérations de transfert d'eau entre les centres de stockage à confronter aux conditions réelles d'opération dans des situations diverses. Une première version de ce modèle a permis au SEMASA non seulement de pointer certaines défaillances dans les blocs de rationnement définis par la SABESP (rassemblant un certain nombre de centres de stockage d'eau), mais aussi de proposer un schéma alternatif adopté avec succès par celle-ci à partir de novembre 1991. Le nouveau schéma a permis de réduire les inégalités dérivant de la "préférence hydraulique" pour certains secteurs du réseau.

Une fois connues avec précision les caractéristiques essentielles et les possibilités du système adducteur, le SEMASA peut devenir capable d'assumer les décisions fondamentales à son égard: quoi faire avec l'eau qui arrive à l'anneau adducteur à n'importe quel moment et sous n'importe quelles conditions d'approvisionnement. D'après le PDO, cela se ferait de manière progressive, suivant un processus qui se déroule en trois étapes. L'étape initiale comprend un diagnostic approfondi du système adducteur et la réalisation d'études visant à déterminer la viabilité technico-économique de l'implantation des systèmes de télémétrie et télécommande dans ses différentes unités. Ensuite, une étape intermédiaire est consacrée à la réalisation d'essais dans un secteur pilote du réseau. Finalement, la dernière étape consiste dans l'installation des systèmes de télémétrie et télécommande les associant à l'implantation progressive de nouveaux schémas de rationnement incorporant les nouveaux secteurs et les nouveaux centres de réservation issus du SDAE.

Il nous faut préciser que le système de télémétrie, s'appliquant à toutes les unités de stockage d'eau du SEMASA, devrait être implanté le premier, alors que l'implantation du système de télécommande, venant après, devrait se restreindre à l'aire de domaine du SEMASA: le réseau de distribution proprement dit, et les dérivations des canalisations d'adduction. Ainsi, au début 1992, le SEMASA avait déjà commandé à une entreprise privée un projet de télémétrie qui devait permettre à sa centrale

d'opérations d'accompagner en temps réel la situation de tous ses réservoirs, un projet-pilote ayant démarré au second semestre de la même année. Quant au système de télécommande, son implantation n'a pas été effectivement amorcée pendant l'administration considérée ici. De toute façon, vu ses limites, le SEMASA va rester obligé de passer par la SABESP pour toute opération de transfert d'eau entre les centres de réservation. Comme la réussite de telles opérations dépend directement du temps passé entre la sollicitation de l'autarchie et la réponse de la SABESP, l'implantation du système de télémétrie doit permettre d'augmenter leur succès en réduisant ce temps du côté du SEMASA: les problèmes devront être constatés plus vite, alors que les sollicitations seront vraisemblablement plus précises.

Finalement, il nous restent quelques mots à dire sur le troisième volet stratégique du PDO: le monitoring du service d'eau par le biais du suivi rigoureux d'un échantillon d'utilisateurs, dont le but principal est le contrôle des pertes du service d'eau.

Fondé sur un échantillon total de 1.000 domiciles choisis au hasard parmi les utilisateurs de chaque secteur hydraulique, les activités de ce module doivent permettre d'établir avec précision le niveau de pertes de chacun des secteurs, en distinguant les pertes physiques de celles dues à des problèmes de comptage. La méthodologie employée ici se déploie en trois volets. Le premier concerne l'implantation et l'opération de l'échantillon. Il comprend la mise à jour des informations de base du fichier des utilisateurs du SEMASA touchant les domiciles choisis, le remplacement de leur compteur, et l'observation systématique de leur comportement à l'égard du service d'eau (les variations de consommation, la régularité de l'approvisionnement, etc.). Le second volet consiste dans l'étude rigoureuse du comptage, avec l'examen des compteurs en laboratoire, l'analyse rétrospective de la consommation d'eau des domiciles de l'échantillon avant et après le remplacement des compteurs, et le suivi critique de nouveaux compteurs à travers la vérification périodique de leur performance. Enfin, le troisième volet concerne la systématisation des résultats obtenus avec les activités précédentes. Il passe par la réalisation d'études statistiques permettant d'extrapoler les conclusions à propos de l'échantillon pour tous les domiciles liés à un même secteur

hydraulique, voire pour l'ensemble des domiciles branchés au service d'eau de la ville. Ces études doivent déboucher sur la production de rapports avec de recommandations visant à réduire toute sorte de pertes. Les activités concernant les deux premiers volets de ce module du PDO étaient déjà mises en route à l'occasion de notre recherche sur le terrain, mais leurs résultats escomptés (ayant trait au dernier module) ne devaient aboutir qu'à moyen terme.

Ayant examiné le PDO en grandes lignes, nous pouvons maintenant aborder d'autres programmes de recherche et de développement opérationnel élaborés par le SEMASA pendant la même administration. S'agissant de projets également voués aux développement des capacités techniques et manageriales du SEMASA, ils renforcent de manière synergique les probabilités de réussite des objectifs majeurs du PDO, nonobstant leur envergure plus modeste. Voyons d'abord un projet déjà évoqué rapidement ici: le Système d'informations géographiques (SIG).

S'agissant d'un système informatique permettant d'associer des informations graphiques à une base de données alphanumériques, le SIG est un projet qui relève d'une étroite coopération technique entre le SEMASA et la Mairie de Santo André. Pour avoir une base cartographique de la municipalité mise à jour, le maire du PT ayant arrivée au pouvoir en 1989 a commandé à une entreprise privée la réalisation d'un "portrait" aérophotogramétrique de la ville avec restitution digitale dans l'échelle 1:2000. En même temps, des études ont été réalisées auprès de différents organismes municipaux, particulièrement le SEMASA, pour connaître leurs besoins en informations spatialisées concernant la ville, ses immeubles (environ 140 mille), ses lieux publics (environ 3.000) et ses équipements. Résultant de ce travail, la structure de base du SIG a été élaborée de façon à permettre l'utilisation conjointe du système par les organismes de la mairie et par les différents départements du SEMASA, à travers un réseau d'ordinateurs et de stations graphiques.

Dans ce contexte, le SEMASA a implanté la carte de ses réseaux et les informations de base associées dans le SIG et, ensuite, développé avec ses propres techniciens des logiciels permettant d'améliorer leur opération et leur maintenance. Le

directeur général de l'autarchie nous explique quelques résultats préliminaires ainsi obtenus:

"Nous avons développé un travail à travers lequel l'ordinateur peut nous indiquer instantanément l'aire touchée par la fermeture d'une valve du réseau d'eau. Inversement, si nous pointons une fuite dans le réseau, l'ordinateur nous indique quelles sont les valves qui doivent être fermées. Nous pouvons aussi indiquer un point dans le réseau d'égouts et identifier automatiquement l'ensemble du bassin versant qui contribue pour ce point, ou encore, l'aire où sont lancés les eaux usées produites dans ce lieu."

D'après notre interlocuteur, le SEMASA serait en avance dans ce domaine sur tous les autres services municipaux, voire de la plupart des compagnies étatiques d'assainissement de base du pays. Ainsi, il nous raconte que les applications du SIG au secteur développées à Santo André ont fait l'objet d'une démonstration qui a été acclamée avec enthousiasme dans un récent congrès de l'ABES: certains participants auraient même suggéré la réalisation d'un séminaire national autour de l'utilisation du système dans ce domaine.

Un autre projet intéressant de recherche opérationnelle développé au sein du SEMASA par l'administration considérée, qui fait également appel aux innovations techniques, est celui d'implanter des collecteurs électroniques de données pour effectuer le relevé des compteurs d'eau. Les services de Santo André ont réalisé et étudié alors une expérience pilote d'utilisation de ces lecteurs. Dans le système testé au SEMASA, l'appareil effectue la lecture des compteurs et transmet les données instantanément à l'ordinateur central de l'autarchie. C'est celui-ci qui, après vérification de la fiabilité des données (les rapportant à la moyenne de consommation de l'abonné concernée dans les derniers mois), effectue l'émission de la facture. Le but et l'avantage principal de ce système est celui de permettre une réduction des erreurs de lecture, en éliminant celles dues aux fautes de digitation. Cela permet également de réduire les réclamations et d'établir un rapport plus aisé avec les usagers.

Au contraire de la situation caractérisant à peu près le SIG, nous devons observer que, cette fois, le SEMASA n'occupe pas une position prééminente par rapport à la recherche ayant pour but d'introduire ce type d'innovation dans le quotidien

des services. Les services municipaux d'assainissement de base d'autres villes aussi importantes partagent le même dessein avec Santo André, s'engageant également dans des projets là-dessus: c'est le cas des services de São Caetano, de Porto Alegre, et de Campinas. L'expérience pilote développée à Santo André semblait encore bien éloignée de l'étape future, permettant de généraliser l'application de la lecture électronique à la facturation. Par ailleurs, il faut reconnaître que c'est chez une compagnie née du PLANAS A que ce système se trouve le plus avancé.⁷⁰

Un autre projet important de recherche et développement opérationnel conduit par l'administration examinée est celui d'implanter des systèmes non conventionnels d'approvisionnement en eau et d'évacuation d'égouts dans un lotissement localisé au sein du périmètre de protection des captations d'eau: le Recreio da Borda do Campo. Aux contraire des projets examinés avant, celui-ci fait plus appel aux innovations organisationnelles (spécialement celles ayant trait au rapport aux usagers) qu'à l'innovation technique proprement dite. Le projet du Recreio da Borda do Campo constitue explicitement un essai d'application de la notion de technologie appropriée, avec les deux caractéristiques fondamentales de cette approche: l'adaptation de la technologie aux conditions de l'habitat et de l'environnement local, d'une part, et l'appel à la participation des usagers comme stratégie et méthode de travail, de l'autre.⁷¹ Nous allons d'abord décrire les principales caractéristiques physiques et sociales de la localité faisant l'objet de ce projet pour ensuite en examiner le contenu.

Situé dans le sous-bassin hydrographique du Rio Grande, le Recreio da Borda do Campo était, à l'origine, un lotissement à but récréatif, dont la création a été autorisée en 1960. La taille des parcelles était alors fixée en 1.000 m². Cependant, ce lotissement a subi un processus de parcellisation irrégulière, qui s'est accentué

70 Il s'agit de la compagnie de l'État du Paraná, la SANEPAR. Cette compagnie a développé un système de facturation électronique qui réussit à satisfaire beaucoup plus les attentes de fiabilité de l'utilisateur/client. Les appareils développés par la SANEPAR sont capables non seulement d'effectuer et d'enregistrer le relevé des compteurs sur place, mais aussi d'émettre automatiquement la facture complète. (*Jornal da ASSEMAE*, septembre 1991, p. 2). Malheureusement, nous ne disposons pas d'information sur l'implantation effective de cette expérience dans les services de la compagnie.

71 Pour en savoir plus sur l'approche de la technologie appropriée ou sur les techniques dites alternatives appliquées à l'eau et à l'assainissement, voir CADILLON (1984), KALBERMATTEN (1982), NEVES (1988), THUY (1986).

notamment à partir de la fin des années 80. Ainsi, on y trouve aujourd'hui des parcelles beaucoup plus petites que la taille officiellement approuvée: certaines d'entre elles ne dépassent guère les 200 m², alors que d'autres contiennent plus d'un logement ou ménage. Cela montre que le processus de parcellisation suit un mouvement récent de diversification sociale de la population locale. Pourtant, la population du lotissement est encore constituée majoritairement par des couches moyennes, de sorte que l'occupation du sol y reste quand même assez dispersée: la plupart des parcelles ont une aire d'environ 500 m², et la densité démographique moyenne n'arrive qu'à six habitants par hectare. C'est pourquoi le SEMASA a écarté l'installation des réseaux dans ce lotissement, au contraire de ce qu'il a fait dans le Parque Miami et le Jardim Riviera (deux quartiers également situés dans la zone protégée, mais ayant une densité démographique beaucoup plus élevée - v. section 2.1), cherchant plutôt à y implanter des solutions non conventionnelles pour les services d'eau et d'égouts. Avant d'examiner les solutions proposées dans le projet du SEMASA, rappelons les conditions de départ de l'assainissement de base au Recreio da Borda do Campo.

La plupart des logements de ce quartier sont des maisons de standing moyen équipées avec un réservoir d'eau domiciliaire. Parmi celles-ci, une bonne partie possède une tuyauterie aérienne liant le réservoir à une bouche d'attente qui peut être directement connectée aux camions-citerne du SEMASA. Ceux-ci distribuent de l'eau traitée dans ce lotissement deux fois par semaine, chaque jour demandant 63 voyages de camion. Cependant, il reste un certain nombre de maisons qui s'approvisionnent en eau par le biais de puits. Un travail de surveillance réalisé en août 1991 par le SEMASA a constaté de l'eau contaminée dans certains de ces puits. Quant à l'évacuation des eaux usées, on y trouve des solutions diverses, qui comprennent depuis le lancement des eaux usées dans les fonds des vallées, jusqu'à l'utilisation des fosses septiques, en passant par d'autres dispositifs plus rudimentaires.

Nous pouvons conclure que la faible densité démographique du Recreio da Borda do Campo, d'un côté, et la précarité sanitaire ou le coût élevé (spécialement celui de l'approvisionnement en eau par camion-citerne) des solutions actuellement en

vigueur, de l'autre, justifient parfaitement la quête du SEMASA des solutions alternatives dans le domaine de l'assainissement de base pour ce lotissement. Avant d'aborder les solutions elles-mêmes, nous examinons premièrement la méthode employée pour arriver à leur définition.⁷²

Le projet du SEMASA prévoit deux grandes étapes: d'une part, la définition des solutions à partir d'une évaluation technico-économique des alternatives disponibles par rapport aux caractéristiques locales, et d'autre part, la planification et l'implantation d'expériences-pilotes ayant pour but de tester les solutions conçues. Chacune de ces étapes fait appel à la participation de la communauté du lotissement comme un ingrédient indispensable à la réussite du projet

Ainsi, dans la première étape, le SEMASA a promu trois réunions avec la population du lotissement cherchant à définir avec elle les solutions les plus appropriées aux conditions locales.

Aux cours de ces réunions, les techniciens du SEMASA ont présenté à la communauté impliquée une confrontation entre les coûts, les avantages et les inconvénients respectifs des solutions collectives conventionnelles (réseaux d'eau et d'égouts avec exportation des effluents hors du bassin du Rio Grande), d'un côté, et des "solutions individuelles" alternatives, de l'autre. Il était question de rompre la méfiance de la population locale à l'égard des dernières, car les gens envisageait les techniques alternatives comme une solution de seconde catégorie par rapport à l'implantation des réseaux dans les quartiers voisins évoqués plus haut.

Pour simplifier la comparaison, les techniciens du SEMASA ont présenté des alternatives individuelles standardisées. En ce qui concerne l'eau potable, il s'agissait de l'implantation de puits peu profonds (atteignant une profondeur moyenne de 10 mètres), chacun doté d'une pompe submersible et d'un dispositif de chloration par diffusion. Pour les égouts, il était question de fosses septiques prismatiques. La comparaison entre les coûts d'implantation relatifs aux deux modalités de choix

⁷² Pour plus de détail sur la méthodologie de ce projet, v. HELLER & SIL VERIO DA COSTA (1992).

technique a montré que les solutions individuelles (eau et égouts confondus) demandent un investissement plus de deux fois inférieur à celui correspondant à l'option réseau.⁷³ En plus de la réduction des coûts d'investissement, les solutions alternatives présentaient un avantage encore plus important du point de vue urbain: elles s'avéraient plus compatibles avec la politique de protection des ressources hydriques locales car, au contraire de la solution conventionnelle via réseaux, elles ne favorisent pas la densification du lotissement D'après les techniciens impliqués dans la conduction de ce projet, au bout des discussions avec la population locale, le SEMASA aurait convaincu les gens de la supériorité des solutions non conventionnelles dans les conditions locales.

Ayant réussi à briser la résistance initiale des habitants aux techniques dites alternatives, les techniciens du SEMASA ont démontré le besoin de ne pas adopter des solutions dites individuelles standardisées: il fallait plutôt diversifier ces solutions pour mieux les adapter à la diversité des conditions géo-physiques des terrains (niveau de la nappe phréatique, déclivité, coefficient d'infiltration du sol, etc.) et à la différenciation des conditions de logement. Accepté ce principe, deux solutions ont été retenues pour l'approvisionnement en eau potable, et cinq solutions pour l'évacuation des eaux usées.

⁷⁴ Des unités-pilotes ont été conçues suivant les principes de simplicité de construction, d'opération et de maintenance. Une fois définies les aires d'implantation de ces unités au sein du lotissement, la population a participé du choix des maisons où les équipements devaient être installés. Il était prévu que la population allait participer également des travaux d'installation à côté du SEMASA, lesquels seraient accompagnés

¹⁵ Il faut remarquer que cet écart entre les coûts d'investissement entre les deux choix techniques confrontés devrait être encore plus important car, d'après les auteurs de ce projet, l'exercice comparatif effectué a surestimé les coûts d'implantation des "solutions individuelles" pour une série des raisons: d'une part, la possibilité d'adaptation des installations déjà existantes n'a pas été prise en compte; d'autre part, la consommation d'eau *per capita* a été projetée à un niveau moyen trop élevé par rapport aux conditions qui devraient prévaloir dans le lotissement après l'implantation de ce type de solution; enfin, la rigidité des techniques correspondantes et les contraintes physiques du terrain ont été exagérées pour avoir une marge de sécurité dans l'estimation des coûts (HELLER & S IL VERIO DA COSTA, 1992:04)

⁷⁴ V. HELLER & S. DA COSTA (*op. cit.*). À remarquer qu'une des solutions non conventionnelles pour l'eau potable est plutôt collective qu'individuelle: la profondeur élevée de la nappe phréatique sur certaines aires a déterminé le choix d'y installer un petit réseau indépendant, dont l'approvisionnement se ferait soit à partir d'un des ruisseaux locaux, soit à partir des camions-citerne du SEMASA.

par des procédures éducatives et de communication à l'égard des habitants. Par ailleurs, les techniciens du SEMASA devraient chercher à saisir systématiquement tous les éléments répercutant sur les coûts d'implantation et de maintenance de toutes les installations pilotes.

Nous ne connaissons pas la suite de ce projet, dont les travaux d'exécution n'avaient pas encore démarré à l'époque de notre recherche de terrain. Mais nous pouvons parfaitement supposer qu'il ne figure pas parmi les priorités de l'administration du SEMASA ayant succédé celle qui est en question ici, d'autant plus qu'il y a eu rupture politique au niveau de l'administration municipale (le PT n'a pas réussi la succession à la mairie de Santo André aux élections de la fin 1992). De toute façon, il s'agissait d'une expérience pilote, dont le plein développement ne pourrait se faire qu'à moyen terme. N'empêche qu'on puisse saluer les premiers pas de l'initiative prise par l'administration liée au PT de chercher une logique de management des services plus proche des usagers: c'est un enjeu prometteur qui est rarement fixé d'une manière aussi claire comme objectif spécifique des politiques d'assainissement de base au Brésil, quel que soit le mode de gestion considéré.

Ayant examiné les plus importants projets de recherche et développement opérationnel conduits par le SEMASA pendant la gestion analysée, nous sommes maintenant en mesure de conclure cette section en revenant à la question qui se trouve à la base de notre réflexion ici. Peut-on affirmer que l'organisme municipal chargé de l'assainissement de base de Santo André a développé une "politique de management" des services pendant la conjoncture étudiée?

Nous croyons pouvoir répondre de manière affirmative à cette question. Ainsi, nous avons montré ici que, nonobstant l'absence d'une rubrique recherche et développement dans le budget du SEMASA, l'administration en question a pris l'initiative de mobiliser son propre "capital humain" (avec la coopération de professionnels sous-traités) pour élaborer et essayer des programmes ayant pour but d'améliorer les capacités managériales de l'autarchie. Cela veut dire que cet organisme s'est engagée dans des recherches appliquées ayant pour but d'approfondir sa maîtrise

sur l'ensemble du dispositif lié à la prestation des services dont il est en charge. Cette ambition implique des recherches orientées, d'une part, vers le développement de la technologie elle-même (sectorisation du réseau d'eau potable, SIG, collecteurs électroniques de données) et, d'autre part, vers l'élaboration d'une approche des services plus conforme aux attentes générales et aux conditions socio-économiques des usagers/clients (projet de technologie appropriée pour le Recreio da Borda do Campo).

Toutefois, nous devons remarquer que l'enjeu du principal programme analysé ici, le PDO, va bien au-delà de la question posée ci-dessus: il ne s'agit pas d'une simple politique de management, mais plutôt d'un effort presque désespéré d'appropriation technique du "territoire du service".⁷⁵ L'emploi de la métaphore territoriale nous aide à comprendre que le véritable enjeu ici est l'affirmation de la souveraineté de Santo André sur une partie du dispositif municipal de distribution d'eau, dont la maîtrise effective se trouve encore largement dans les mains de la SABESP: l'anneau adducteur municipal. Autrement dit, l'objectif stratégique de maîtriser ce maillon pose le problème des disputes autour des "frontières" entre des services complémentaires qui appartiennent à deux échelles territoriales et à deux matrices institutionnelles distinctes, dont l'analyse sera approfondie dans le chapitre Vu.

Ceci étant, notre principale conclusion concernant les réflexions développées dans cette section est la suivante: l'effort accompli par le SEMAS A dans cette direction - l'appropriation technique de son propre territoire des services et l'approfondissement de sa maîtrise sur l'ensemble du dispositif impliqué - constitue plus qu'une simple politique de "développement opérationnel". On est plutôt devant un processus original d'auto-construction d'un *opérateur* de services en réseaux, d'où le titre choisi pour la section que nous venons de conclure.⁷⁶

¹⁵ Nous parlons ici d'appropriation technique du territoire (fonctionnel) des services, pour distinguer cet effort des initiatives menées dans le sens d'une appropriation physique de leur territoire institutionnel de compétence (la circonscription municipale), lesquelles ont été examinées à la section 2.1: l'extension des réseaux aux quartiers P. Miami et J. Riviera, et l'incorporation du réservoir de la SABESP et de l'ancien réseau du village de Paranapiacaba.

⁷⁶ Nous pensons ici au concept d'opérateur défendu par Jean-Marc OFFNER, d'après qui le mot désignerait l'agent qui possède "l'intelligibilité du réseau".

2.4 - Politique municipale d'assainissement de base et politique urbaine

Ayant analysé la politique d'investissements, la politique tarifaire et la politique de management du SEMAS A pendant l'administration liée au gouvernement du PT à Santo André, les sections précédentes nous conduisent à conclure que la municipalité a réussi alors à élaborer et à développer des pratiques efficaces et novatrices de gestion des services, qui reflètent un projet global suivant des directives politiques bien ciblées: directionner les investissements vers l'universalisation de l'accès aux services au sein du territoire municipal; chercher systématiquement à assurer l'équité de traitement aux usagers par rapport à la quantité de l'eau et à la qualité des services; opérer une forte redistribution sociale des charges du financement des services entre les différentes catégories d'usagers moyennant une politique tarifaire conséquente. Toutefois, la question majeure qui constitue le titre de la seconde partie du chapitre présent continue debout: Peut-on affirmer que cette "politique des services" correspond à une véritable **politique municipale d'assainissement** (au sens large du terme), relevant d'un projet ou programme qui soit lié à l'exercice du pouvoir local et fondé sur une vision plus large de la gestion urbaine? Or il s'agit plutôt d'une politique développée par l'autarchie de manière relativement autonome, hors de l'emprise directe des élus, et sans connexion avec la politique urbaine de la municipalité?

Dépassant la logique des sections précédentes, celle d'examiner l'implantation de certains volets spécifiques de la politique des services en charge du SEMASA (*services policy*), la section présente cherche à répondre aux questions ci-dessous à partir d'une approche plus large, qui incorpore quelques aspects de la "politisation" des services (*services politics*), spécialement ceux qui jouent de façon plus directe sur l'arène municipale.⁷⁷ Pour rester dans les limites de notre problématique et suivre nos

⁷⁷ 'Nous ne discutons pas ici les aspects les plus aigus de la politisation des services qui interviennent plus significativement à l'échelle métropolitaine, dont l'analyse relève plutôt du chapitre VII. C'est le cas de la politisation du débat autour de la différenciation tarifaire SEMASA/SABESP au sein de l'ABC, ou encore, de la campagne *Mais água para Santo André* ("De l'eau davantage pour Santo André").

hypothèses de départ, il s'agit plutôt de comprendre le rapport entre ces deux dimensions des services, en analysant comment sont gérés les rapports d'interface entre la gestion de l'assainissement de base et la politique urbaine de la municipalité à Santo André pendant la conjoncture examinée. Avant de poursuivre dans cette direction, il nous faut examiner quelques idées qui se trouvent implicites dans l'approche proposée, particulièrement dans la notion de "politique des services".⁷⁸ .

Il s'agit surtout de chercher à comprendre les rapports socio-politiques liés à la dimension "publique" des services en question. Sous l'angle de la politisation (*services politics*), nous rappelons d'abord un problème souvent évoqué dans les débats et publications liées au milieu professionnel de l'assainissement de base au Brésil: il s'agirait d'un secteur dont les travaux présenteraient simultanément des coûts très élevés et une visibilité sociale médiocre dérivant de l'enterrement de la plupart des installations, d'où la faible priorité politique normalement accordée au secteur par les élus.

S'agissant évidemment d'un discours simplificateur à caractère politique, le raisonnement ci-dessus touche, néanmoins, un aspect important du secteur en tant que service public: sa visibilité politico-sociale et les enjeux électoraux qui en découlent. En fait, comparé à d'autres services publics aussi sensibles, comme la santé, l'éducation, ou le transport collectif, les investissements en assainissement de base ne figurent pas souvent parmi les priorités fondamentales des élus ou des citoyens. Il faut cependant préciser qu'il y a historiquement une grande différenciation entre le service d'eau et le service des égouts à cet égard, le premier ayant toujours occupé le devant de la scène par rapport au second comme aspiration prioritaire des gens, autant qu'en matière d'investissements publics (v. chapitre I, section 2.5).⁷⁹

Mais, ce qu'il nous faut surtout critiquer dans le raisonnement examiné est sa conception trop étroite de ce que c'est la "visibilité socio-politique" des actions et des travaux publics à l'heure actuelle. Or, en tant que phénomène socioculturel, celle-ci ne

⁷⁸ Quant aux rapports généraux d'interface qui existent entre l'assainissement de base et la politique urbaine des communes, nous les avons déjà examinés au chapitre I (section 2.6).

⁷⁹ Sur le dernier aspect, l'écart que nous pouvons observer entre les deux services dans les investissements du PLANAS A (v. chap. III, section 2.2.2) reflète nettement cette tendance

peut pas être la même partout, ni rester non plus figée dans le temps: la visibilité et l'intérêt politique des actions et des investissements publics dépend d'une pluralité des facteurs relevant des circonstances historiques et géographiques particulières qui dépassent largement les caractéristiques physiques ou économiques des réseaux. De la même façon, il faut considérer que la dimension politique de tous les services urbains obéit à plusieurs logiques qui vont bien au-delà des perspectives électorales immédiates des élus. C'est pourquoi nous pouvons observer aussi bien des tendances de désengagement que de surinvestissement politique dans les services d'eau et d'égouts, suivant l'échelle en question, les forces sociales qui se trouvent au pouvoir, le développement socioculturel de la population, etc.⁸⁰

Les dernières remarques indiquent qu'il ne faut pas envisager la politisation des services d'assainissement de base (*service politics*) sous la perspective simpliste qui semble prédominer parmi les techniciens du secteur: la vision négative suivant laquelle la politisation impliquerait nécessairement un certain immobilisme et une gestion inefficace des services, car son effet principal serait la subordination des "décisions" techniques aux "intérêts" politico-électoraux. Il faut penser la politisation des services sous l'optique plus complexe du **système politique** où, conforme la stratégie dominante, elle peut servir aussi bien aux formes de "non-décision", qu'à l'accroissement de la dynamique décisive au sein du secteur par une mobilisation intensive de ses propres ressources suivant un projet et des priorités bien définies.⁸¹

⁸⁰ Sur les différentes logiques liées aux services urbains en tant que "support des fonctions étatiques", voir les remarques que nous avons faites au chapitre I (section 2.2). Quant aux tendances actuelles concernant les rapports de l'État à l'eau et à l'assainissement nous pouvons constater des mouvements contradictoires un peu partout dans le monde: d'une part, la percée de la privatisation des services que l'on observe aussi bien au monde développé (France, Angleterre, États Unis) qu'en Amérique Latine (Mexique, Argentine, Chili), ou encore, le processus de décentralisation que l'on observe dans certains pays de ce continent (Brésil, Colombie, Pérou), semblent bien indiquer une tendance de désengagement des collectivités locales et, surtout, de l'État central dans ce domaine; d'autre part, la montée des préoccupations environnementales dans le monde contemporain semble aller dans le sens inverse, en engageant les différents niveaux de gouvernement à développer des politiques d'assainissement et de gestion de la ressource qui, dépassant forcément l'échelle locale, doivent impliquer des articulations entre ou avec les services locaux.

⁸¹ Nous trouvons un bon exemple d'une "politisation négative" de l'assainissement de base, résultant dans une logique de non décision pour le secteur, dans une autre la ville de la RMSP: celle d'Osasco, dont les services se trouvent également organisés en gestion municipale. Jusqu'à la fin 1988, les services d'eau et d'égouts de la ville étaient en charge d'une entreprise municipale, une forme d'organisation très rare dans ce domaine au Brésil. Mais, le maire ayant assumé le pouvoir en 1989, l'a remplacé par un département de l'administration municipale directe ne disposant d'aucune autonomie, ni administrative, ni financière. D'après l'ancien directeur de la compagnie d'Osasco, devenu consultant du

Dans le dernier cas, poussant ou étant poussés par un certain nombre de pressions et de demandes sociales (*inputs*) les pouvoirs publics les incorporent à leur agenda pour formuler des solutions institutionnelles (*outputs*) ayant pour but de soutenir ou d'accroître la légitimité et la popularité du gouvernement. Autrement dit, il faut reconnaître qu'il existe également une politisation positive des services résultant dans des politiques ou programmes d'action spécifiques (*service policy*) qui constituent une sorte d'investissement politico-social des élus à l'égard des citoyens-usagers.

Ainsi, dans le cas de Santo André, il semble que les services d'eau et d'égouts ont effectivement fait l'objet d'un fort investissement politique de la part de la mairie. Essayant de donner une réponse préliminaire aux questions posées ici au départ, nous aurions tendance à repérer dans la politique des services développée par le SEMAS A pendant la conjoncture examinée une manifestation spécifique d'un projet plus large de gestion urbaine liée à la conception de gouvernement local du PT.⁸² Nous en avons déjà repéré quelques indices ici: la forte liaison politico-institutionnelle existant alors entre le maire et le directeur général du SEMASA, tous les deux issus du milieu des cadres régionaux du PT; le volontarisme qui marque habituellement les politiques de ce parti dans le domaine social; ou encore, certaines actions ou programmes développées par le SEMASA en concertation avec la mairie et en étroite collaboration avec d'autres organismes municipaux que nous avons évoquées avant, comme le SIG et le programme d'urbanisation des bidonvilles. Cependant, pour aller au delà d'une évaluation impressionniste, il nous faut analyser ici comment les problèmes qui se trouvent à l'interface entre la gestion des services d'eau et d'égouts et la politique urbaine municipale ont été gérés à Santo André, cherchant à répondre à la question que nous nous sommes posés ici au départ: La "politique des services" que nous avons

SEMASA, ce changement a permis le maire de centraliser et de contrôler toutes les décisions clefs concernant le secteur le budget, les recettes, la politique du personnel, les procédures d'achat et d'appel d'offre. Selon lui, cela a résulté dans une visible décadence du secteur dans la ville, avec une forte évacuation de techniciens qualifiés et une baisse significative des investissements dans ce domaine (extrait d'un entretien à l'auteur réalisé en été 1992).

82 H s'agit d'une conception fondée sur la notion de citoyenneté, où l'intégration des exclus apparaît comme l'objectif majeur (ce que le parti appelle l'"inversion des priorités" de gouvernement). Le slogan tenu par la mairie de Santo André sous l'administration petiste en était une excellente traduction: "pour le droit à la ville". Pour en savoir plus sur les réflexions du PT à propos du gouvernement local, y compris la gestion des services urbains, voir PT (1992).

repéré dans la gestion du SEMASA durant l'administration liée au PT est-elle cohérente avec la politique urbaine développée par la municipalité pendant la même période?

Pour effectuer l'analyse proposée, notre démarche se focalise sur deux dimensions de la politique urbaine: d'une part, la dimension politico-institutionnelle où sont fixés les principes et les objectifs généraux de planification et d'intervention sur la ville; et d'autre part, la dimension pratique ou exécutive ayant trait à la définition des stratégies d'action, des moyens et des outils à employer pour implanter les directives de la politique formulée dans des projets ou des programmes spécifiques. Les rapports entre ces deux aspects fondamentaux de la gestion urbaine à l'échelle municipale, nous allons le voir ici, sont moins évidents qu'on ne l'imagine. Pour éviter que la complexité du sujet nous conduise à une fausse route, il vaudrait mieux s'en approcher en analysant la seconde dimension avant la première.

Sur le plan de l'action pratique, nous concentrons notre analyse sur le principal programme qui incarne la politique urbaine de Santo André pendant la conjoncture examinée: celui destiné à "urbaniser" les bidonvilles, c'est à dire, à les aménager et les équiper en infrastructures, en essayant d'éviter le déménagement des populations qui y habitent. À l'instar de programmes semblables qui vont connaître peu à peu les périphéries de la plupart des grandes villes brésiliennes à partir de la seconde moitié des années 70, la stratégie du **Programme d'urbanisation des favelas** de Santo André s'attaque à régulariser l'occupation du sol aussi bien sur le plan juridique (qui concerne ici la possession irrégulière des terrains par ses occupants) qu'au niveau physico-technique, impliquant une rectification des caractéristiques physiques de l'habitat concerné de façon à permettre l'implantation des infrastructures et des services urbains.⁸³ Voyons quelles sont les caractéristiques principales de ce programme, et quel est le rôle qu'y joue le SEMASA.

⁸³ Ce n'est pas un hasard que le mot "urbanisation" en Amérique Latine renvoie non seulement au processus de croissance et de développement des villes, mais aussi aux opérations d'aménagement urbain consistant à réhabiliter et à régulariser l'occupation des espaces de la "ville informelle" hors de la loi et des règlements techniques... Dans le domaine des politiques de logement populaire, l'urbanisation des bidonvilles représente un tournant important dans les idées et dans les pratiques qui prédominaient avant à l'égard de l'habitat populaire. Pour en savoir plus sur ce tournant qui s'affirme parmi les chercheurs et puis les décideurs vers le milieu des années 1970, voir SACHS (1990:chap. VI).

Ayant pour but d'améliorer les conditions sanitaires et la qualité de vie des habitants des 98 bidonvilles de Santo André, qui totalisent environ 10% de la population de la ville (soit un peu plus de soixante mille personnes), le programme d'urbanisation des favelas de Santo André a démarré en 1989, au début du gouvernement du PT. En intégrant des activités qui relèvent de divers organismes de l'administration municipale (parmi lesquels le Secrétariat de Santé, le Secrétariat des Travaux et des Services Publics, le Secrétariat du Logement, le Département de propreté urbaine, et le SEMAS A), ce programme se divise en deux sous-programmes associés: d'une part, la "pré-urbanisation" des bidonvilles, visant à satisfaire les besoins les plus urgents de la population du point de vue sanitaire et à préparer le terrain pour l'implantation des infrastructures; d'autre part, l'urbanisation proprement dite, qui équipe et transforme entièrement les favelas, y compris sous l'aspect du statut de l'occupation des terrains. Voyons de manière plus détaillée comment fonctionne chacun de ces sous-programmes.

Exécutés à travers des interventions conjointes de divers organismes de l'administration municipale, les travaux des deux sous-programmes sont coordonnés par un "forum" rassemblant des techniciens municipaux, des représentants des populations concernées, et des membres du *Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados* (organisation non-gouvernementale à but fédératif issue du mouvement des associations de quartier des bidonvilles de Santo André). Réuni au moins une fois par semaine, ce forum décide ensemble les actions prioritaires touchant chacune des favelas faisant l'objet du programme.

Pour ce qui concerne spécifiquement le sous-programme de pré-urbanisation des bidonvilles, il s'agit de faire une intervention "sanitaire" sur des favelas aux conditions topographiques difficiles présentant des risques pour la sécurité et la santé des habitants: les fonds de vallée inondables, les aires à forte déclivité sujettes à l'érosion et aux glissements de terre, les zones marécageuses, etc. Cette intervention se déroule sur deux volets distincts. Le premier met en oeuvre des travaux élémentaires de

génie civil et d'aménagement largement réalisés en *mutirão* ⁸⁴ visant à réguler l'écoulement des eaux de pluie, à freiner l'érosion des terrains, et à faciliter la collecte des ordures ménagères: l'ouverture de fossés, le pavage provisoire des rues, l'implantation de caniveaux, la construction de murs d'étayage et d'escaliers, le remblayage des terrains marécageux, etc. Le second volet met en route des actions relevant normalement du domaine de la santé publique, comme la prévention et le contrôle des zoonoses (c'est à dire, l'élimination de la présence d'animaux constituant des vecteurs des maladies contagieuses, comme les rats et certains moustiques tropicaux), ou encore, la réalisation d'activités d'éducation sanitaire auprès de la population. Participant à cette double intervention, dont le but est de produire une amélioration significative des conditions sanitaires des communautés impliquées par la synergie entre ces deux volets, les actions qui incombent au SEMASA ici sont principalement la préparation d'études de terrain visant à implanter des réseaux ou des "solutions alternatives" dans les favelas non-équipées où ils s'avèrent viables, ou encore, plus fréquemment, la surveillance des installations du réseau d'eau déjà existant dans la plupart des bidonvilles pour modifier ou réparer ce qu'il faut.⁸⁵

L'autre sous-programme, l'urbanisation des favelas proprement dite, se caractérise par des interventions beaucoup plus lourdes sur des bidonvilles ayant passé par la pré-urbanisation ou présentant de conditions favorables pour permettre l'implantation définitive des infrastructures inexistantes (électricité, système de voirie, réseau d'assainissement pluvial, réseau d'égouts), ou encore, l'amélioration de l'accès de la population aux services publics dont la desserte locale est précaire (collecte des ordures ménagères, transport collectif). Ces interventions sont viabilisés par une

⁸⁴ Pratique de solidarité populaire originaire du Brésil rural, le *mutirão* consiste en un effort volontaire de travail réalisé collectivement par les membres d'une communauté pour leur bénéfice commun. Il a été largement approprié par les politiques de logement préconisant des approches participatives ou évolutives de l'habitation populaire. Pour en savoir plus sur cette forme d'autoconstruction du logement et de l'habitat populaire, voir SACHS (1990: chap. III).

⁸⁵ D'après la direction du SEMASA, la plupart des bidonvilles se retrouvent déjà équipées en réseau d'eau potable, leurs principaux problèmes dans ce domaine étant ceux liés au nombreux branchements clandestins. Les seules exceptions seraient les favelas occupant des terrains privés en litige, ou celles situées dans des aires à risque. Comme nous le verrons ci-après, les premières ne représentent qu'une partie très faible du nombre total de bidonvilles de Santo André, alors que l'on ne cherche pas à équiper les dernières, mais plutôt à les supprimer en effectuant le relogement des gens.

complète réorganisation du parcellaire, qui comprend la régularisation juridique de l'occupation des terrains par la population. Une fois redéfinies les parcelles et régularisée leur occupation, l'Entreprise Municipale d'Habitation Populaire de Santo André (EMHAP), créée par la municipalité en août 1990, appuie financièrement et techniquement la construction de maisons en dur par les habitants organisés en *mutirão*. Les actions du SEMASA ici, comme nous l'explique son directeur général, dépassent le champ d'activité et les compétences traditionnelles de rautarchie:

"Devant le défi posé par les bidonvilles, et le besoin de travailler conjointement la question du drainage des eaux de pluie avec la dépollution des ruisseaux à travers l'implantation des collecteurs-tronc,⁸⁶ nous sommes en train d'élargir notre domaine d'action à ce que nous appelons *l'assainissement intégré*. Ainsi, après la signature d'une convention à ce sujet avec la mairie, nous sommes en train d'exécuter des travaux d'urbanisation et de drainage urbain dans certaines favelas. Ce sont des travaux de voirie, d'implantation du réseau d'assainissement pluvial, de rectification, recalibrage ou canalisation des ruisseaux que nous effectuons en coopération avec d'autres organismes municipaux, en essayant de les développer de manière concomitante et articulée avec l'installation des gros collecteurs d'eaux usées ...En fait, tout cela n'aurait pas été possible si notre santé financière n'était pas aussi bonne! "

Quelle a été l'envergure du programme d'urbanisation de favelas dans son ensemble? Quels ont été ses principaux aboutissements concrets? Essayons de répondre à ces questions pour mieux évaluer son rôle et son importance par rapport à la problématique qui nous occupe ici: la gestion de l'interface assainissement/politique urbaine municipale.

Datant d'avril 1992, nos dernières informations sur le programme d'urbanisation des favelas de Santo André nous permettent d'avoir une idée de l'ampleur qu'il devrait atteindre. Ayant alors trois ans d'existence, le nombre de favelas touchées par ce programme (52) correspondait à un peu plus de la moitié du total (98). Cependant, il bénéficiait déjà 68% de la population des bidonvilles, car la mairie avait commencé par celles de plus grande taille.⁸⁷ Parmi la cinquantaine de favelas touchées,

⁸⁶ L'implantation de collecteurs-tronc le long des ruisseaux de Santo André visant à les dépolluer s'inscrit dans la problématique plus large du traitement des eaux usées dans la RMSP, ce qui implique certains problèmes de coordination avec la S ABESP que nous allons analyser au chapitre VII.

⁸⁷ Estimation faite par la directrice du Département du logement subordonné au Secrétariat de l'habitation de Santo André suivant un reportage ("Prefeitura promete memorias para 98 favelas") du *Diário do Grande ABC* du 08 avril 1992.

34 avaient fait ou faisaient encore l'objet du sous-programme de pré-urbanisation, alors que celui concernant l'urbanisation proprement dite s'occupait des 18 restantes. Parmi les dernières, seulement quatre favelas avaient eu leur urbanisation déjà complètement achevée. La mairie avait investi jusque-là environ trois milliards de *cruzeiros*, et comptait arriver jusqu'à cinq milliards pour achever les projets qui étaient alors en cours, soit un total qui à l'époque correspondait à environ 4,5 millions de dollars américains.⁸⁸ Autrement dit, le budget prévisionnel de ce programme n'allait atteindre qu'à peu près le quart des investissements prévus pour la première étape du SDAE.

Or, si la performance du programme d'urbanisation des favelas semble rester bien en dessous de son ambition affichée, celle d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population vivant dans les bidonvilles de Santo André, elle n'est pas du tout modeste en vue des difficultés technico-administratives, financières et juridico-institutionnelles impliquées. Les difficultés d'ordre technique ou administratif du programme semblent avoir été surmontées à peu près aisément, au contraire de celles ayant trait aux aspects financier et juridico-institutionnel.

Pour ce qui concerne le premier de ces aspects, nous avons vu que, face à une conjoncture récessive, la situation financière de la mairie n'était pas vraiment commode alors, le SEMASA l'ayant prêté une bonne partie des ressources employées dans ce programme. Quant aux problèmes juridico-institutionnels impliqués, ils concernent surtout la lenteur du processus de régularisation des terrains en possession des occupants. Rappelons brièvement quelles sont les causes ayant provoqué le ralentissement de ce processus.

Comme la plupart des favelas occupent des terrains publics,⁸⁹ la question des droits de propriété n'a pas été un problème majeur de la régularisation foncière. Ainsi, la Charte Municipale de Santo André - qui a été promulguée en avril 1990 dans une

⁸⁸ Chiffres en *cruzeiros* cités par le Secrétaire municipal de l'habitation dans le reportage mentionné à la note précédente. Pour arriver aux valeurs en dollars, nous avons estimé la cotation moyenne de la monnaie américaine en avril 1992 à 1.130,00 *cruzeiros*.

⁸⁹ D'après une recherche sur les favelas entreprise en 1990 par le Département de la planification du Secrétariat de l'Habitation de Santo André, sur un total de 82 bidonvilles faisant partie de l'univers enquêté, il y en avait 61 occupant des terrains publics, contre huit occupant des terrains privés et 13 des terrains mixtes.

conjoncture politique propice aux réformes sociales et institutionnelles (nous allons y revenir bientôt) - détermine que la municipalité régularise l'occupation des terrains publics situés dans des aires classées d'"intérêt social" par le biais d'une "concession réelle d'usage" aux occupants. Ce dispositif aurait le mérite de les assurer la possession, mais pas la propriété des lots, ce qui devrait les empêcher de leur vendre à des tiers. Mais, en dépit des circonstances favorables, la loi réglementant la création des "aires spéciales d'intérêt social" n'a été approuvée par le Conseil Municipal qu'en décembre 1991. Par ailleurs, la régularisation des terrains impliquait un processus compliqué de réorganisation du parcellaire, comprenant une mise à jour détaillée du cadastre municipal.⁹⁰ C'est pourquoi, trois ans après son démarrage, ce programme n'avait réussi à compléter et à consolider l'urbanisation, avec la concession des droits d'usage du sol aux habitants, qu'en quatre favelas, ce qui représentait moins de 5 % de l'univers faisant l'objet du programme.

Or, nous ne pouvons pas jauger l'importance de ce programme uniquement par les aboutissements immédiats qu'il a eu dans le court terme sur les favelas. Il nous faut également considérer les fruits qu'il a apporté pour le développement de la gestion urbaine de la municipalité. De ce point de vue, il s'agit d'un programme remarquable, puisqu'il a réussi à briser la bureaucratisation de l'administration municipale, en rassemblant plusieurs organismes aux compétences bien distinctes dans des actions coopératives concertées autour d'un projet animé par une conception non usuelle dans ce domaine au Brésil: celle **d'assainissement intégré**. Il s'agit d'une notion qui prend explicitement en compte les rapports d'interface entre l'assainissement (*lato sensu*) et la politique urbaine, cherchant à les articuler d'une manière cohérente dans des interventions d'urbanisme ayant par cible des sites urbains et des populations bien précises. Au-delà de sa "cohérence interne", qui semble dériver de l'application de cette notion, ce qui est le plus admirable dans le programme d'urbanisation des favelas est

9° Pour ce faire, la mairie de Santo André a pu compter avec la coopération de l'Association des volontaires du Service International Italien (AVSI), qui a prêté des équipements informatique et de l'assistance technique pour faciliter la collecte et l'enregistrement sur le terrain d'informations topographiques sur chacune des favelas faisant l'objet du programme d'urbanisation. Croisées avec les photographies aériennes, ces informations ont été appropriées ensuite par le SIG (v. section 2.3) et par le cadastre de la mairie.

sa cohérence par rapport aux objectifs généraux de la politique urbaine de Santo André tels qu'ils se trouvent formellement fixés dans la législation fondamentale en cours d'élaboration par la municipalité à l'époque, dont il semble une traduction pratique immédiate, voire emblématique.

Le dernier point nous ramène à examiner finalement la seconde dimension de notre démarche, en analysant comment les rapports d'interface assainissement/politique urbaine ont été travaillés sur le plan institutionnel.

Nous devons rappeler tout d'abord, que la période examinée est particulièrement féconde en matière de formulation de directives institutionnelles pour la politique urbaine de Santo André. En effet, le nouvel ordre constitutionnel issu de la redémocratisation du pays a imposé une restructuration institutionnelle touchant tous les niveaux de gouvernement. Pour s'y adapter, chacun des États-fédérés a dû promulguer sa propre Constitution, et chacune des municipalités sa propre Loi d'organisation municipale dénommée *Lei Orgánica Municipal*.⁹¹ Rajoutons que, parmi les dernières, toutes les villes dépassant les 20 mille habitants ont dû instituer un nouveau Plan directeur de développement urbain par le biais d'une loi municipale, conformément aux principes de politique urbaine fixés dans la nouvelle charte nationale. Ainsi, nous pouvons retrouver les principes, les objectifs, et les outils fondamentaux de la politique urbaine de Santo André largement explicités dans deux pièces juridiques fondamentales légitimant et orientant l'exercice des pouvoirs municipaux: la Charte municipale et le Plan directeur de développement urbain de la municipalité, dont nous allons examiner maintenant quelques aspects liés à notre problématique sans trop entrer dans les détails de chaque texte.

S'agissant du premier pas dans le processus d'institutionnalisation de la politique urbaine de la municipalité, la Charte municipale de Santo André a été élaborée

⁹¹ Contenant les principes fondamentaux de l'organisation institutionnelle des municipalités, ce code (dorénavant appelé Charte Municipale) a été souvent envisagé comme une sorte de "Constitution municipale". Cependant, selon la doctrine classique du fédéralisme, les municipalités (au contraire des États-fédérés) ne sont pas à la rigueur des entités constitutives de la fédération, de sorte que ce code ne peut pas avoir le statut d'une "Constitution" locale. N'empêche qu'on ne puisse contradictoirement appeler chacun des Conseils Municipaux élus en 1989 une "Assemblée constituante municipale", vu le mandat spécial qui leur a été juridiquement attribué d'élaborer et de voter une Charte Municipale en conformité avec le nouvel ordre constitutionnel.

et voté par l'ensemble des conseillers municipaux juridiquement investis du statut de **pouvoir constituant municipal**. Elle a été promulguée le 8 avril 1990, au bout d'un processus participatif qui a, bien sûr, mobilisé le pouvoir exécutif (à travers ses représentants et ses alliés au sein du Conseil Municipal), ainsi que la société civile locale.⁹² Il s'agit d'un code fondamental auquel incombe la formulation des principes et des objectifs généraux orientant les différentes politiques municipales, tandis que la définition des outils, des moyens, des stratégies et des programmes d'action spécifiques visant à implanter chacune de ces politiques relève plutôt des initiatives du pouvoir exécutif réglementées par la législation ordinaire. Ainsi, pour ce qui concerne à la politique urbaine, la Charte municipale contient essentiellement les préceptes généraux devant guider l'élaboration du Plan directeur de développement urbain, alors que la formulation proprement dite de la politique urbaine revient plutôt à celui-ci.

Malgré la dernière remarque, nous retrouvons, néanmoins, dans la Charte municipale de Santo André quelques-unes des directives fondamentales touchant les quatre volets principaux de la politique urbaine de la municipalité formulée et mise en oeuvre pendant la conjoncture en question: la planification du développement urbain, et les politiques municipales du logement, de l'environnement, et de l'assainissement de base.⁹³ Voyons rapidement quels sont les orientations principales qui ce code réserve à chacun de ces thèmes, et comment ces orientations s'articulent entre elles pour donner de la cohérence à la politique urbaine de Santo André.

Commençant par le premier volet, la planification du développement urbain de Santo André, nous ne trouvons pas de directives très précises à cet égard dans la charte municipale. Le chapitre concernant la "planification urbaine" ne définit pas explicitement les formes souhaitables de l'expansion urbaine, laissant ce rôle plutôt au

⁹² Pendant la conjoncture examinée, le PT était le parti qui détenait le plus grand nombre de sièges au Conseil Municipal: neuf, sur un total de 21. Si ce nombre n'était pas suffisant pour lui assurer la majorité, le parti au pouvoir a pu compter avec l'appui des représentants d'autres partis de gauche dans tous les votes impliquant des matières intéressant directement la mairie, comme celui concernant la Charte municipale.

⁹³ En fait, chacun de ces volets correspond à un des chapitres rassemblés au Titre V de la Charte municipale, celui qui traite du "Développement municipal". Ce sont respectivement les chapitres III ("De la planification urbaine"), IV ("Du logement"), VI ("De l'environnement") et VII ("De l'assainissement de base").

Plan directeur, dont elle définit les charges et l'horizon d'action: d'après la Charte municipale, ce qui incombe à celui-ci c'est l'élaboration "des règlements et des outils techniques pour le développement de la municipalité sur les plans physique, social, économique et administratif" moyennant la formulation "des directives envisageant une échéance minimale de vingt ans". Nous pouvons, néanmoins, repérer dans la Charte municipale quelques lignes directrices fondamentales orientant le Plan directeur à ce propos. Voyons-les.

Il s'agit d'abord de l'établissement de quelques principes essentiels associés à l'objectif général du développement urbain: le déploiement des "fonctions sociales de la ville" visant à "assurer le bien-être des ses habitants" (art. 144). Ces principes comprennent la reconnaissance d'un éventail de droits sociaux aux citoyens par rapport aux services et aux équipements publics de la ville, dont il faut assurer l'accès à tous "suivant des critères équitatifs de qualité, de quantité et de distribution spatiale" (art. 147).

Au delà des déclarations solennelles, les principes ci-dessus résultent dans une série de déterminations relatives à la réglementation d'un précepte fondamental de la Constitution fédérale de 1988: la "fonction sociale de propriété urbaine". C'est sur ce créneau que la Charte municipale indique quelques-unes des lignes directrices fondamentales pour l'expansion urbaine de Santo André. On y trouve des mesures pour contrer la spéculation immobilière et pour assurer une "distribution juste des bénéfices et des inconvénients de l'urbanisation", auxquelles s'ajoutent des mesures à l'égard des populations à faible revenu ayant pour but de démocratiser l'accès au sol urbain. Parmi les dernières, nous retrouvons des directives déterminant que la municipalité élabore "des programmes d'urbanisation et de régularisation des terrains urbains" occupés par les populations pauvres ("sans impliquer leur déménagement, sauf pour les aires à risque"), et qu'elle formule "une politique de logement et une politique foncière qui soient en accord avec les besoins de la population et les orientations générales de la politique urbaine" définies dans la Charte municipale. Pour mieux orienter cette politique vers ces objectifs, la Charte municipale détermine l'institution d'un Conseil

Municipal de Développement Urbain, dont les attributions devraient être définis par la législation ordinaire. Par ailleurs, l'article 153 de la Charte municipale détermine que le Plan directeur de Santo André formule "des politiques de développement urbain et socio-économique pour la municipalité" qui soient compatibles avec la politique municipale de l'environnement

Les orientations générales de la Charte municipale concernant les trois autres volets de la politique urbaine mentionnés avant vont toutes dans le même sens des lignes directrices et des principes pointés ci-dessus, laissant entrevoir qu'il s'agit effectivement d'aspects distincts d'une même politique municipale articulés de manière cohérente. Voyons comment.

Le chapitre de la Charte municipale consacré au logement détermine que la municipalité développe un plan et une politique municipale d'habitation comprenant deux axes principaux: d'une part, la concentration des tous les investissements concernant la production de logements nouveaux dans le domaine de l'"habitation populaire", visant à combler le déficit existant à Santo André dans ce segment du marché immobilier; d'autre part, l'amélioration des conditions d'habitation dans les favelas et les lotissements populaires avec des programmes d'urbanisation comprenant leur assainissement et la régularisation de leur foncier (v. art. 163). Préconisant une politique participative, la Charte municipale détermine la création d'un Conseil Municipal du Logement, dont la composition devrait être définie par la législation ordinaire.

Le chapitre qui concerne l'environnement, montre que la politique municipale dans ce domaine cherche à encadrer les espaces devant accueillir l'expansion planifiée de la ville et du logement populaire. Les orientations principales allant dans ce sens concernent la protection des ressources hydriques qui se trouvent dans la portion du territoire municipal couverte par le périmètre de protection des captations d'eau de la RMSP. Préconisant l'élaboration d'un "zoning environnemental" pour cette partie de son territoire, la Charte de Santo André cherche à flexibiliser les restrictions prévues dans la législation étatique pour cette zone visant à répondre à deux exigences

contradictoires: d'une part, renforcer la protection aux ressources hydriques régionales, et d'autre part, permettre le développement d'activités humaines et de formes d'occupation du sol pouvant s'adapter aux conditions locales. Pour ce qui concerne la première exigence, la charte prévoit la création d'aires spécialement restrictives au sein de la zone protégée: c'est le cas des aires classées "de protection permanente" qui, considérées comme appartenant au "patrimoine écologique de la municipalité, ne pourront pas avoir leur statut altérée par des plans régionaux ou relevant de l'Etat de São Paulo; ou encore, celui des "aires vertes" du Distria de Paranapiacaba et du Parque du Pedroso (où se trouve la seule captation d'eau contrôlée par la municipalité), qui sont "considérées intouchables", ne pouvant jamais faire partie de projets de "réforme urbaine" concernant le logement ou l'implantation d'industries (art. 195). Quant à la seconde exigence, la Charte détermine que la zone protégée fasse l'objet d'études spéciales pour y établir une "discipline d'occupation et d'usage du sol qui puisse orienter et adapter les activités humaines aux caractéristiques naturelles de cette aire." Suivant l'esprit participatif qui marque l'ensemble de ce texte, la Charte municipale détermine aussi la création d'un Conseil Municipal de l'Environnement.

Finalement, le chapitre consacré à l'"assainissement de base" s'avère également articulé aux autres. La dénomination traditionnelle ne cache pas une conception du secteur qui s'approche déjà de la notion *d'assainissement intégré*, car le domaine en question ici comprend les services d'eau, d'égouts, d'assainissement pluvial et de déchets. La Charte de Santo André détermine que toute action dans ce domaine suive certains préceptes fondamentaux, parmi lesquels "le besoin de planifier les actions d'assainissement de base de manière intégrée avec la planification du développement municipal, avec des actions de santé publique et de protection de l'environnement" (art. 213).

Nous pouvons conclure que la Charte municipale de Santo André articule les quatre aspects que nous venons d'examiner d'une manière cohérente qui pré-figure les contours que la politique urbaine de la municipalité va assumer dans le Plan Directeur. Pour éviter d'entrer dans les détails de celui-ci, nous pouvons résumer en gros les traits

principaux qu'il accorde à cette politique dans la formule suivante: il s'agit d'une politique devant permettre une d'expansion urbaine contrôlée et circonscrite (dans la mesure du possible) à la zone urbaine proprement dite; ce qui implique, d'une part, la réhabilitation et l'assainissement (*lato sensu*) des aires dégradées par les formes auto-produites de l'habitat populaire qu'on y trouve et, d'autre part, l'augmentation de l'offre de logement pour les populations à faible revenu, visant à éviter qu'elles continuent à se déplacer vers la zone protégée.

En fait, à la différence de la Charte municipale, le Plan directeur de Santo André a été développé à partir d'un diagnostic profond des problèmes et des perspectives du développement urbain de la municipalité. Élaboré dans un travail d'équipe rassemblant des techniciens de la mairie et de tous les organismes de l'administration directe et indirecte de la municipalité, ce diagnostic explique la ligne générale que la politique urbaine de Santo André assume dans le plan directeur, telle que nous l'avons esquissée ci-dessus. Nous pouvons y constater que Santo André se caractérise comme une ville présentant un taux de croissance bien inférieur à celui des autres villes de la région du Grand ABC (à l'exception de São Caetano), mais dont l'aire urbaine se trouve pratiquement saturée. Ce dernier point, associé à l'absence traditionnelle d'une véritable politique d'offre de logements populaires dans la ville, serait en train de provoquer l'expulsion des populations pauvres vers les favelas et la zone protégée, ou encore, vers d'autres municipalités voisines. Vu toutes ses caractéristiques, le diagnostic préliminaire au Plan directeur recommande que l'expansion urbaine de Santo André se fasse de manière non-extensive, mais plutôt intensive, à partir d'une augmentation limitée de l'offre de logements populaires dans l'aire urbaine (en passant par la verticalisation et l'occupation des vides urbains) et, surtout, de l'urbanisation et de l'assainissement des bidonvilles qu'on y trouve (v. PMSA, 1991). Ainsi, les directives proposées pour le Plan directeur permettent finalement de comprendre pourquoi nous avons affirmé avant que le programme d'urbanisation des favelas de Santo André se caractérise comme une initiative emblématique de la politique urbaine de la municipalité dans la conjoncture examinée.

En montrant la cohérence parfaite entre les directives institutionnelles fondamentales et l'initiative pratique la plus importante en matière de politique urbaine qui s'établit alors à Santo André, la dernière observation nous ramène à considérer les rapports qui existent entre ces deux dimensions essentielles de l'action politique: l'action institutionnelle, concernant la légitimation juridique et politique des décisions relevant des pouvoirs publics, et la dimension exécutive, impliquant la réalisation de travaux ou d'activités concrètes par ces mêmes pouvoirs. Le processus d'élaboration du Plan directeur de Santo André montre que la hiérarchie que l'on suppose exister normalement entre ces deux dimensions n'est pas toujours observée dans la pratique: il n'y a pas une succession linéaire, avec les mesures pratiques dérivant des décisions prises dans le domaine institutionnel, mais plutôt un va-et-vient permanent entre elles.

En effet, pendant notre recherche sur le terrain, lorsque le programme d'urbanisation des favelas complétait trois ans d'existence, le Plan directeur de Santo André était encore un projet de loi qui devait passer par l'approbation du Conseil Municipal.⁹⁴ Nous pouvions repérer dans ce texte certaines dispositions légitimant non seulement ce programme, mais aussi d'autres actions et projets alors en cours dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Ainsi, la section consacrée spécifiquement à l'assainissement (tout court) reconnaît de manière implicite la notion d'assainissement intégrée qui était alors pratiquée par l'administration municipale à l'égard des bidonvilles, mettant sous cette rubrique les services d'eau, d'égouts, d'assainissement pluvial, de propreté urbaine (y compris les déchets), et la prévention des zoonoses (art. 40). Plus important, cette section prévoit l'implantation des réseaux d'eau et d'égouts dans les quartiers Miami et Riviera situés dans la zone protégée, ainsi que l'incorporation par le SEMASA des réseaux existant dans le village de Paranapiacaba, deux actions qui avaient déjà été amorcées bien avant la rédaction même de ce texte. Finalement, le projet de loi du Plan directeur recommande la surveillance et l'appui du

⁹⁴ La Charte municipale ayant fixé un délai limite relativement court pour l'approbation du Plan directeur, nous croyons que le projet de loi le concernant a été vraisemblablement approuvé plus tard sans aucune altération substantielle, vu le rapport de forces favorable au gouvernement au sein du Conseil municipal. Malheureusement nous ne pouvons pas le confirmer, car nous n'avons pas pu obtenir le texte définitif de la loi instituant le Plan directeur. Ainsi, c'est sur le texte du projet de loi que s'appuie notre analyse ici.

pouvoir exécutif à l'implantation des solutions individuelles pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées dans d'autres aires de la zone protégée, légitimant le projet du Recreio da Borda do Campo qui était alors en cours de développement.⁹⁵

Quelles sont les conclusions que nous pouvons tirer de ces remarques?

Nous devons considérer que l'institutionnalisation de la politique urbaine est un processus complexe et parallèle à la formulation de cette politique. D'une part, l'institutionnalisation joue le rôle de légitimer des initiatives pratiques du gouvernement qui se trouvent déjà en cours dans ce domaine; d'autre part, les débats qui lui sont associés nourrissent le processus de formulation des projets et des programmes d'action. Il faudrait ajouter que les actions dans le domaine institutionnel visent également à assurer une certaine stabilité ou durabilité à la politique urbaine, cherchant à éviter que les problèmes de "discontinuité administrative" liés à l'alternance du pouvoir au gouvernement municipal.

Après ces dernières observations, nous pouvons conclure cette section par une réponse affirmative à la question posée ici au départ: pendant la conjoncture examinée, la municipalité de Santo André formule effectivement une politique municipale d'assainissement qui est cohérente et solidaire avec la politique urbaine de la ville. Ainsi, le SEMASA joue un rôle privilégié dans le principal programme d'actions et de travaux qui concentre les directives principales de celle-ci: le programme d'urbanisation de favelas, fondé sur la notion *d'assainissement intégré*. Comme nous l'avons vu, le SEMASA n'est pas simplement un organisme municipal parmi d'autres participant à ce programme car, en plus de financer une bonne partie de ses activités, il y joue souvent non seulement le rôle de maître d'oeuvre des travaux, mais aussi celui d'organisme coordinateur des activités générales liées à l'intervention sur les fonds de vallée et l'urbanisation proprement dite.

⁹⁵ Le projet de loi du Plan directeur fait une référence spécifique à ce lotissement dans le chapitre des Dispositions Transitoires, déterminant que son approvisionnement en eau soit fait par le biais de systèmes individuels devant être appuyés et surveillés par la municipalité pour assurer la potabilité de l'eau (art. 6).

3 - Bilan du chapitre: quelques conclusions préliminaires

Récapitulant les analyses et les conclusions que nous avons développées dans la seconde partie de ce chapitre, nous pouvons identifier ici les traits fondamentaux qui particularisent et distinguent la gestion municipale des services d'assainissement de base à Santo André par rapport au paradigme hérité du PLANAS A.

En fait, la gestion municipale des services d'eau et d'égouts à Santo André suit apparemment un modèle "anti-PLANASA" sur plusieurs aspects que nous avons examiné ici. Ainsi, au contraire de la sectorisation étroite qui semble caractériser le paradigme de la gestion étatique dérivant du PLANASA, l'action du SEMASA dans ce domaine cherche plutôt à intégrer d'autres secteurs associés, comme le drainage urbain, dans une perspective qui prend en compte et travaille avec les rapports d'interface assainissement/politique urbaine. Pour ce qui concerne la technologie, lorsque le modèle PLANASA semble privilégier des solutions conventionnelles standardisées, le SEMASA essaie d'adapter ses choix techniques aux différents contextes urbains, suivant la notion de technologie appropriée. Cette opposition entre les deux paradigmes se manifeste également dans le domaine des programmes visant à développer les capacités opérationnelles et managériales des prestataires des services: depuis les temps de la BNH jusqu'à aujourd'hui, la plupart des entreprises étatiques issues du PLANASA cherchent à moderniser leur gestion par le biais des programmes proposés et financés par le système financier de l'assainissement (SFS), alors que le SEMASA a développé et financé son propre programme de développement opérationnel. D'ailleurs, le SEMASA développe une politique d'investissement essentiellement fondée sur des ressources propres provenant de ses recettes tarifaires et d'une gestion financière efficace, alors que les investissements des entreprises nées du PLANASA ont été financés moyennant un fort endettement auprès du SFS. Le seul point où nous trouvons une certaine convergence entre les deux paradigmes concerne le terrain de la politique tarifaire: le SEMASA réussit à développer une politique tarifaire propre à partir d'une adaptation assez radicale du dispositif de tarification de la SABESP, lequel

constitue également une adaptation (certainement moins radicale) de la politique tarifaire fédérale pour ce secteur.

Cependant, nous ne devons pas oublier que les remarques ci-dessus ne peuvent être que des conclusions provisoires. Car il faut confronter nos analyses sur cette expérience particulière de gestion municipale non pas au "modèle PLANASA" tel que nous le décrivons au chapitre III, mais plutôt aux analyses résultant de notre étude de cas sur la gestion étatique à Diadema, qui se retrouve dans la même région et subit les mêmes contraintes métropolitaines que Santo André.

Il nous faut également relativiser les conclusions précédentes à partir de certaines considérations qui n'ont pas été suffisamment prises en compte avant. Il s'agit surtout de souligner les avantages et les inconvénients de la focalisation de notre analyse sur la période correspondant à l'administration du PT. Du côté des avantages, cela nous a permis de remettre en question la vision simpliste des technocrates sur la "politisation" des services comme une forme perverse de subordination des décisions techniques aux intérêts politico-électoraux des élus, relevant l'importance que la politique peut assumer comme forme de régulation légitime et comme facteur de dynamisation du secteur. Du côté des inconvénients, cette focalisation a conduit nos analyses à mettre l'accent plutôt sur la politique du PT que sur la gestion municipale elle-même. Pour compenser cette distorsion, il nous faut donc ajouter quelques remarques analytiques supplémentaires sur les spécificités de la gestion municipale à Santo André **dans la durée**.

Ce qui ressort d'une telle analyse est qu'il s'agit d'une ville dont les services d'assainissement de base semblent toujours avoir bénéficié d'investissements importants. Ainsi, suivant les données du recensement 1970, 73% des domiciles de Santo André étaient branchés au réseau d'eau potable et 54% au réseau d'égouts, alors que les taux de branchement moyen pour l'ensemble du pays n'arrivaient respectivement qu'à 54 et 22%. Dix ans après, lors du recensement 1980, les données indiquaient que Santo André avait 96% de ses domiciles branchés **au réseau d'eau et 88%** branchés aux réseaux d'égouts, contre des taux moyens nationaux respectifs de 76

et 36%. Donc, la situation relativement privilégiée du secteur en question à Santo André n'est pas récente. Nous pourrions penser qu'elle dérive principalement de la "richesse" de cette ville, dont les revenus fiscaux se retrouvent parmi les plus élevés du pays. Ce n'est pas notre hypothèse, puisque d'autres villes paulistes aussi riches (par exemple, São José dos Campos, dont les services ont été concédés à la SABESP) ne présentent pas une performance pareille dans ce domaine. Nous pensons qu'il faut ajouter à la richesse de Santo André la continuité de la politique d'investissement de la commune dans ce secteur, laquelle a été favorisée par d'autres facteurs comme l'organisation institutionnelle des services (qui disposent d'autonomie administrative et financière depuis la création du SEMASA en 1969) et la mobilisation traditionnelle de la population ouvrière locale pour l'équipement des quartiers périphériques.

Les dernières considérations nous permettent d'avancer une conclusion générale sur la gestion des services d'assainissement de base à Santo André. Nous pouvons dire qu'elle s'inscrit dans un mode de régulation "politiquement équilibré", où la municipalité exerce fermement son rôle d'autorité organisatrice des services à travers des instances et des procédures diverses (CONTASE, Charte municipale, Plan directeur) sans pour autant interférer dans l'autonomie de l'organisme prestataire des services.⁹⁶ L'organisation institutionnelle des services née avec le SEMASA en 1969 est un des piliers de ce mode de régulation, qui a été plus largement consolidé par la législation municipale dérivée du nouvel ordre constitutionnel du pays. C'est dans ce nouveau cadre institutionnel que la municipalité arrive à attribuer légitimement d'autres missions de service public au SEMASA, dont les compétences sont élargies à l'"assainissement intégré" durant l'administration du PT à Santo André.

⁹⁶ Il est intéressant de noter que le souci de préserver l'autonomie de l'opérateur des services d'eau et d'égouts de Santo André figure explicitement dans la Charte municipale de la municipalité: dans le chapitre consacré au secteur, l'article 209 détermine que ces services devront obligatoirement être exécutés par des organismes de l'"administration décentralisée" (des autarchies ou des "entités para-étatiques"). Il est fort probable que cette mesure ait été inspirée par le mauvais exemple d'Osasco (v. note 77).

VI

Diadema: les enjeux socio-politiques de la "municipalisation" des services

A l'instar du chapitre précédant, nous ouvrons celui-ci par la remise en question du choix de la municipalité de Diadema comme terrain d'étude approprié à l'analyse de la gestion étatique de l'assainissement de base dans la RMSP. En dépit de la cohérence spatiale de ce choix par rapport à notre confrontation analytique, puisqu'il repose sur une ville concédante située dans le même bassin hydrographique et dans la même région géo-économique de la première étude de cas touchant l'autre pôle de notre comparaison, nous ne pouvons pas éviter l'interrogation qu'un tel choix devrait éveiller chez un lecteur d'esprit critique: S'agissant d'une ville où la municipalité a pris l'initiative de reprendre à sa charge la gestion des services par le biais de la résiliation du contrat de concession, ayant réussi ce que les milieux du génie sanitaire brésilien appellent la "municipalisation" des services, le choix de Diadema ne s'avère-t-il une option trop biaisée pour jouer ce rôle?

Nous avons déjà partiellement répondu à cette objection bien attendue, en rappelant qu'il n'y avait aucune ville concédante située dans le même contexte régional pouvant représenter un choix alternatif moins ou pas biaisé du tout (v.chap. II, section 2.2). Nous y ajoutons maintenant la considération suivante: le processus de municipalisation des services d'eau et d'égouts qui a eu lieu à Diadema s'est caractérisé par une situation de conflit ouvert dont l'analyse s'est avérée fortement révélatrice des enjeux politiques et socio-techniques en question. De ce point de vue, nous pouvons envisager le choix de Diadema comme étant plutôt une option privilégiée, car la municipalisation a permis d'observer simultanément la "force" (au sens des rapports de pouvoir) et les handicaps de la gestion étatique.

Au-delà de l'apologie du terrain étudié, il convient de rappeler ici les implications de la dite municipalisation des services par rapport aux conditions de production de la recherche. Commençons par évoquer brièvement les origines de ce

processus, sachant qu'il s'agit d'un sujet développé de manière plus approfondie dans la seconde partie du présent chapitre.

À l'époque de notre premier essai de recherche sur le terrain à Diadema, entre avril et juin 1992, la reprise en charge des services d'eau et d'égouts par la municipalité n'y était qu'une proposition polémique très chère au maire alors au pouvoir: le médecin J.A. Ramos, du Parti des Travailleurs. C'était également une proposition qui séduisait fortement certains politiciens locaux, notamment les candidats du PT et du Parti Socialiste (PSB) à la succession de l'exécutif municipal. Tous les deux en faisaient une promesse de campagne, en exploitant politiquement le mécontentement de la population avec les problèmes de pénurie d'eau et le niveau des tarifs, considérés trop élevés par rapport aux municipalités voisines. Leurs discours convergeaient dans l'identification de la cause de ces deux problèmes: la gestion "incompétente" et "autoritaire" des services par la SABESP (nous y reviendrons). Comme nous allons le voir, la victoire du candidat *petiste* dans les élections municipales d'octobre 1992 ayant conduit à la troisième administration consécutive du PT à Diadema, le processus de municipalisation de l'assainissement de base a pu finalement démarrer et se développer jusqu'à son aboutissement, s'appuyant largement sur la consolidation de l'hégémonie de ce parti et de son projet urbain au pouvoir municipal. Ainsi, la rescision du contrat de concession a été approuvée par le Conseil Municipal, de même que la création de la SANED (*Companhia de Saneamento de Diadema*), la S.E.M. qui a assumé la gestion des services après l'achèvement du processus de municipalisation.

Or, la première conséquence générale du développement du processus de municipalisation de l'assainissement de base à Diadema a été la remise en valeur de la municipalité comme terrain pertinent pour analyser l'objet théorique en question ici. En effet, au bout de notre première étape de recherche sur le terrain à Diadema, nous avons gardé l'impression d'une faible pertinence de la municipalité comme *locus* approprié à l'étude du "mode de fonctionnement" de l'assainissement de base sous la gestion étatique. C'était plutôt au siège de la SABESP, à São Paulo, que se trouvaient les informations clefs concernant les services d'eau et d'égouts de la municipalité, alors que

les agents impliqués sur place - qu'il s'agisse des fonctionnaires de la division locale de la compagnie concessionnaire, ou des membres des services techniques de la mairie ayant un rapport plus ou moins direct au secteur - tous démontraient avoir une profonde méconnaissance des paramètres fondamentaux concernant leur gestion. En fait, d'après ce que nous allons voir ici, l'étude du cas de Diadema montre que la méconnaissance de la situation spécifique des services dans chacune des municipalités concédantes, d'un côté, et le contrôle centralisé par la compagnie concessionnaire de toute information stratégique les concernant, de l'autre, constituent effectivement deux conditions inhérentes à la logique de régulation du secteur propre à la gestion étatique. Le processus de municipalisation étant accompagné d'un effort acharné de la part de la mairie pour ouvrir la "boîte noire" de la SABESP, et d'une forte aspiration au sein des pouvoirs publics municipaux à mieux intégrer l'assainissement de base dans les projets de politique urbaine de la municipalité, il allait finir par rendre du sens à l'analyse des acteurs et des problèmes qui déferlent sur l'arène municipale dans ce domaine.

Du constat ci-dessus ont dérivées deux conséquences pratiques importantes: tout d'abord, le besoin de retourner au terrain pour mieux connaître l'état d'avancement effectif du processus de municipalisation des services d'eau et d'égouts à Diadema et, par conséquent, l'élargissement de la période de recherche couverte par cette étude de cas. Ainsi, j'y suis retourné maintes fois entre septembre 1994 et janvier 1995, ayant accompagné de près l'aboutissement du processus de municipalisation qui s'achève effectivement en février 1995 avec la reprise définitive des services.

Ayant vu les implications de la municipalisation des services de Diadema sur notre recherche de terrain dans cette ville, nous pouvons finalement présenter au lecteur l'organisation générale du texte qui suit. Dans sa rédaction, nous avons cherché à suivre à peu près les mêmes démarches développées au dernier chapitre, de sorte à rendre les deux études de cas plus ou moins homogènes pour faciliter nos analyses comparatives.¹

¹ Remarquons aussi que l'objet d'analyse de ce chapitre, à l'instar de notre première étude de cas, se borne à la gestion des services directement assurés par les réseaux de Diadema: la distribution d'eau potable, la collecte et l'évacuation des eaux usées. L'analyse de leur intégration en amont et en aval dans des systèmes métropolitains de production et d'adduction d'eau potable, de transport et épuration des eaux usées fait plutôt l'objet du prochain chapitre.

Ainsi, nous avons une première partie décrivant les conditions générales et le contexte socio-urbain de l'assainissement de base à Diadema, suivie d'une seconde qui se focalise sur l'analyse des problèmes ayant motivé et conduit à la municipalisation des services du secteur. Finalement, la troisième et dernière partie essaie de dresser un bilan du chapitre avec quelques conclusions préliminaires. Cependant, nous sommes obligés de reconnaître que cet effort d'équilibrage entre nos deux études de terrain n'a été que partiellement accompli, puisque les informations disponibles n'ont pas toujours été les mêmes et, surtout, parce que les questions qui structurent l'étude du cas de Diadema sont forcément différentes de celles ayant structuré l'étude précédente (nous y reviendrons à la seconde partie du chapitre).

1 - Panorama de l'organisation du dispositif technico-institutionnel et des conditions générales qui entourent les services d'assainissement de base à Diadema

Organisée à peu près comme celle du chapitre précédant, la première partie du présent se divise en trois sections. Ayant pour but d'introduire le lecteur dans le contexte socio-spatial qui encadre l'assainissement de base à Diadema, la première section présente les principales caractéristiques géophysiques, socio-économiques et démographiques de la municipalité. La seconde essaye de dresser, *grosso modo*, l'état du développement technique et social des services en question dans cette ville. Enfin, la troisième et dernière section présente de manière succincte l'évolution de l'organisation juridico-institutionnelle et administrative du secteur à Diadema, depuis son origine jusqu'à la situation actuelle.

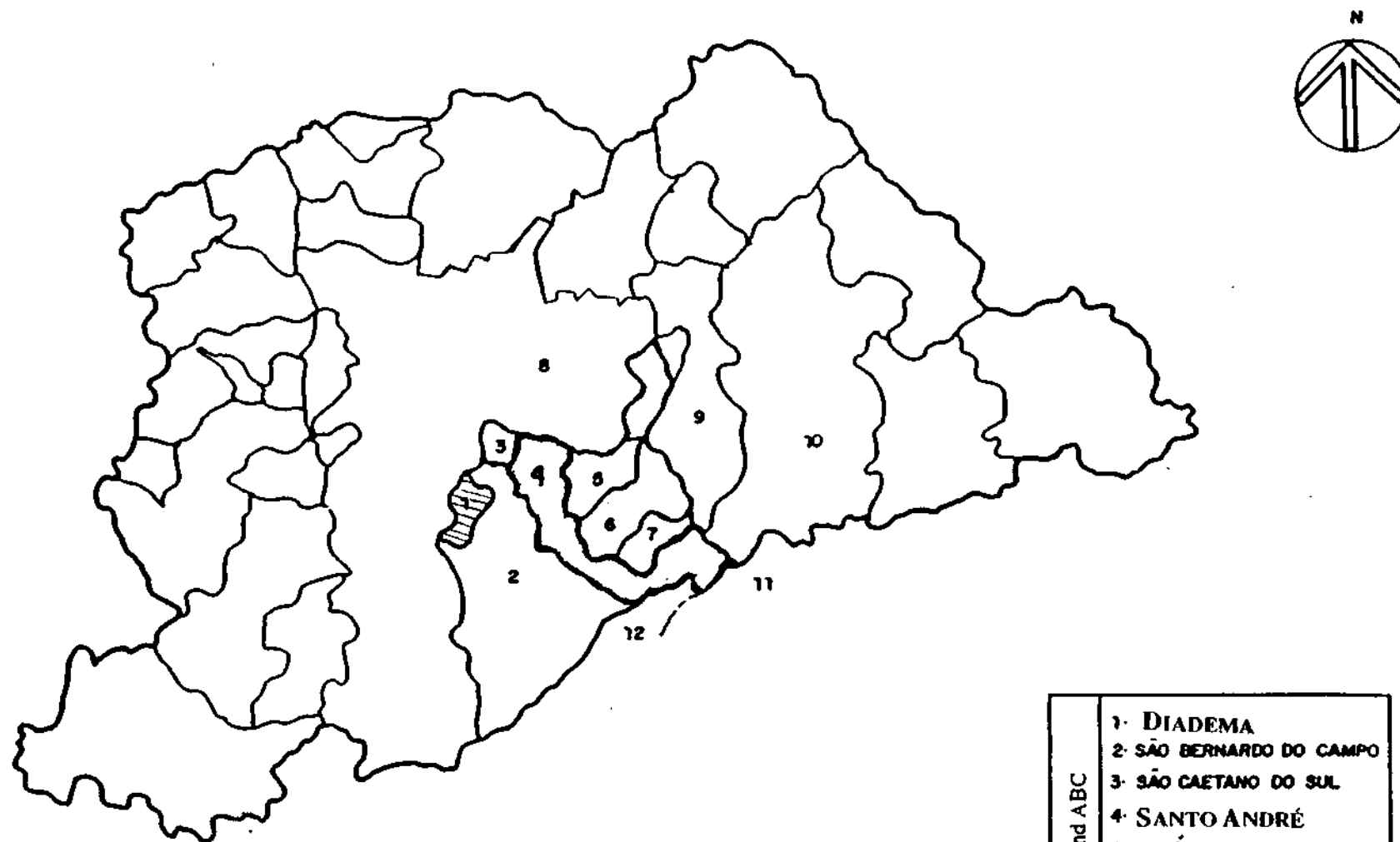


Figure 1

Diadema

Localisation par rapport à la RMSP, au grand ABC et aux municipalités voisines

Grand ABC	1- DIADEMA
	2- SÃO BERNARDO DO CAMPO
	3- SÃO CAETANO DO SUL
	4- SANTO ANDRÉ
	5- MAUÁ
	6- RIBEIRÃO PIRES
	7- RIO GRANDE DA SERRA
autres municipalités	8- SÃO PAULO
	9- SUZANO
	10- MOGI DAS CRUZES
	11- SANTOS
	12- CUBATÃO

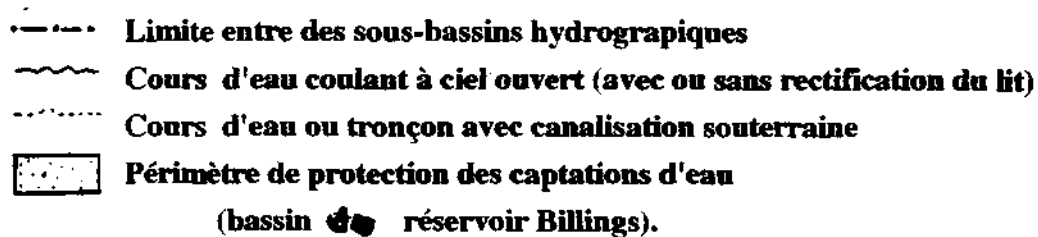
1.1 - Le contexte socio-spatial des services: quelques caractéristiques géo-physiques , socio-économiques et démographiques de la municipalité

Passant de Santo André à Diadema, notre analyse reste dans la même région géo-économique (l'ABCD pauliste) et dans le même bassin hydrographique (le Haut Tamanduatei/Billings), mais change radicalement de contexte socio-urbain. Nous avons affaire ici à une ville beaucoup plus petite: la population de Diadema, qui atteignait 305.008 habitants au recensement 1991, correspond à peu près à la moitié de celle de Santo André, alors que son territoire, comprenant une aire de 32 km² (d'après la Fond. SEADE), est presque six fois plus petit (voir Figure 1).² Pourtant la taille réduite de Diadema n'implique aucunement des problèmes urbains de moindre envergure. Bien au contraire, il s'agit d'une ville dont la densité démographique, qui arrive à plus de 9,5 mille habitants par kilomètre carré, se retrouve parmi les plus fortes du Brésil, correspondant à presque trois fois la densité populationnelle de Santo André. Il en résulte des formes précaires ou inadéquates d'occupation du sol un peu partout au sein du territoire municipal, ce qui est d'autant plus grave qu'il s'agit d'une municipalité au relief très accidenté présentant des déclivités fortes ou moyennes et très peu d'aires planes. Ainsi, on y trouve un grand contingent des populations à faible revenu occupant les coteaux des montagnes, des zones inondables et une grosse partie de l'aire de 7,2 km² (soit 22,5% du territoire municipal) couverte par le bassin hydrographique du réservoir Billings et inscrite dans le périmètre de protection des captations d'eau de la RMSP (voir Fig. 2>

Il faut rappeler aussi que nous avons affaire à une ville beaucoup moins riche que Santo André. Alors que celle-ci était pointée par la Fondation SEADE (1989) comme la troisième ville la plus riche de l'État de São Paulo (recettes fiscales propres et transferts

~ D'après le Département de Planification de la Mairie de Diadema, le territoire de la municipalité est encore plus petit, comprenant une aire d'à peine 30,7 km², dont 0,7 km² se trouvent immergés par le réservoir Billings et 1,16 km² occupés par l'autoroute Imigrantes, qui coupe la ville en deux (v. Figure 2). Nous avons retenu ici le chiffre de la Fond. SEADE parce qu'il s'agit de la même source de nos chiffres concernant l'aire de Santo André.

Hydrographie et périmètre de protection des captations d'eau



fiscaux confondus), la ville de Diadema occupait, selon la même source et le même critère, la treizième position au sein de l'État et la septième dans la RMSP. Cette différence se reflète dans le revenu des populations des deux villes: suivant les données du recensement 1980, seulement 6,3% de la population active de Diadema gagnait plus de cinq salaires minimums, alors qu'à la même époque ce contingent arrivait à 14,5% de la population active de Santo André. Pourtant, restant au niveau global, ces données comparatives ne permettent pas d'avoir une idée de la dimension de la pauvreté urbaine à Diadema qui, depuis son origine, s'avère être une ville marquée par de fortes inégalités sociales. Nous pouvons l'envisager, en rappelant qu'à peu près 30% des familles de Diadema (soit autour de 80 mille personnes ou le quart de la population municipale) habitent dans les 170 noyaux de bidonvilles existant dans la ville (contre 10% de la population vivant dans des favelas à Santo André). Les fortes inégalités sociales que l'on repère à Diadema dérivent de sa position périphérique par rapport au développement industriel de l'ABC, fruit des conditionnements historiques et géographiques qui ont marqué la municipalité. Rappelons-les brièvement.

Jusqu'à la fin des années 50, Diadema faisait partie du territoire de São Bernardo do Campo. Il s'agissait d'un district rural qui abritait des résidences secondaires de la bourgeoisie de la capitale pauliste et quelques clubs de loisirs au bord de la Billings, avant la dégradation de ce réservoir par le rejet des eaux usées de la métropole. L'inauguration de la Via Anchieta, première autoroute liant la capitale au port de Santos, à la fin des années 40, va transformer complètement le paysage local. Le morceau de cette autoroute traversant São Bernardo va devenir l'axe principal d'implantation de l'industrie automobile du pays le long des années 50, avec l'installation progressive des usines de la Ford, de la Mercedes, de la Scania et de la Volkswagen. Le développement industriel de cette ville attire un gros contingent d'ouvriers, provoquant la valorisation des terrains localisés à proximité de cet axe et, par conséquent, l'expulsion des populations à faible revenu vers les terrains vides et les lotissements irréguliers qui commencent à foisonner dans l'ancien district rural. Après un plébiscite très disputé, le Conseil Municipal de São Bernardo approuve en 1959 l'émancipation du district de

Diadema, dont le premier gouvernement municipal assume le pouvoir en janvier 1960. Paradoxalement, à ce moment-là l'avancement de la métropolisation venait d'intégrer la nouvelle municipalité aux villes voisines, constituant l'agglomération de l'ABCD en conurbation avec São Paulo.

En estimant que la nouvelle municipalité avait une vocation industrielle intrinsèque (due à sa localisation stratégique entre le parc manufacturier de Santo Amaro, dans la capitale, et le pôle industriel de S. Bemardo), et sachant que l'industrie pouvait devenir une source importante de recettes fiscales pour le trésor municipal, les premières mesures des élus de Diadema ont cherché à favoriser l'implantation d'industries dans la ville (SIMOES, 1992: 59). Ainsi, la municipalité va accueillir progressivement un grand nombre de petites et moyennes entreprises de l'industrie de pièces détachées liées à la filière automobile, devenant une sorte de périphérie industrielle de São Bernardo.³ D'après la Fond. SEADE (1989), le secteur industriel employait 75,8% de la population active de Diadema en 1987, contre à peine 8,3% employée dans le commerce et 15,9% dans les activités de service.⁴ L'importance de l'activité industrielle à Diadema se reflète également sur le plan socioculturel, faisant de la ville un des municipalités les plus actives dans les manifestations ouvrières et syndicales de l'ABCD pauliste et, jusqu'à présent, la plus longue expérience administrative du PT dans un gouvernement municipal.

Parallèlement au développement des P.M.E. liées à la filière automobile, Diadema devient un lieu d'accueil pour la main d'oeuvre non qualifiée à faible revenu et pour des populations défavorisées de la région. Ces gens là viennent habiter dans des bidonvilles et des lotissements clandestins qui foisonnent un peu partout dans la ville, spécialement dans la zone sud au bord du réservoir Billings, laquelle s'avère de plus en plus

³ Certains n'hésitent pas à la considérer comme une "ville-dortoir industrialisée", rappelant la formule d'un politicien local suivant laquelle "ceux qui habitent à Diadema travaillent ailleurs, alors que ceux qui travaillent à Diadema habitent ailleurs" (cité par SIMOES, 1992:60). En fait, d'après la Fond. Seade, l'économie de Diadema n'emploie guère 40% de sa population économiquement active (PMD, 1991:8).

⁴ Confrontés aux données issues de la même source relatives à l'emploi à Santo André (v. section 1.1 du chapitre précédent), nous pouvons constater que l'économie de Diadema est beaucoup plus dépendante de l'activité industrielle que celle de la première ville, ce qui rend son marché de l'emploi beaucoup plus vulnérable à la dite crise industrielle de l'ABCD. (que nous avons brièvement examinée au chapitre II, section 3.3).

dévalorisée par sa pollution avec les eaux usées et les effluents industriels de la métropole.⁵ Ainsi, pendant les années 60 et 70, Diadema est la ville qui croît le plus vite dans tout le Grand ABC, arrivant à des taux de croissance spectaculaires à l'époque: la croissance annuelle moyenne arrive à 20,4% pendant la décennie de 60 et à 11,2% pendant la décennie suivante. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les taux de croissance de Santo André restaient à un niveau très inférieur à la même époque: 5,5 et 2,8%, respectivement. Avec la progressive perte de dynamisme de l'activité industrielle de l'ABCD pauliste le long des années 80, la composante migratoire de la croissance de Diadema, qui était responsable par 75,5% de l'accroissement populationnel de la ville pendant la décennie précédente, s'est vue fortement ralentir: d'après le dernier recensement, la croissance migratoire n'a contribué qu'à 1,04% de l'accroissement populationnel de Diadema durant les années 80, contre une participation de 98,96% de la croissance dite végétative. Pendant cette décennie, suivant une tendance générale de la société brésilienne, le taux annuel de croissance démographique de Diadema a connu une baisse considérable, arrivant aujourd'hui à 2,7%, contre un taux d'à peine 0,9% à Santo André (PMD,1993).⁶ Donc, nous pouvons conclure que, malgré les tendances lourdes de la dernière décennie, Diadema reste une municipalité qui, au contraire de la dernière, connaît encore une pression démographique assez importante la poussant à investir dans l'extension des réseaux d'eau et d'égouts non seulement pour répondre à la demande non satisfaite, mais aussi pour satisfaire une demande significative des migrants pauvres qui continuent de venir s'établir ici.

Finalement, nous devons remarquer que l'ensemble des caractéristiques mentionnées ci-dessous (sa jeunesse, sa situation économiquement et socialement

-> Cette dévalorisation des terrains voisins à la Billings à partir de la dégradation du réservoir a été perçue par les élus locaux comme quelque chose d'inévitable. C'est pourquoi ils ont accepté de négocier avec la mairie de São Paulo, pendant l'administration Fana Lima (1965-1968), l'accueil de la population d'une grosse favela de la capitale, en relogant les gens dans un grand ensemble de la COHAB situé à l'Eldorado, l'ancien quartier noble de la ville localisé précisément au bord de ce réservoir. Même la législation de protection des captations d'eau de la RMSP, instituée au début des années 70, n'a pas pu empêcher l'intensification de l'occupation de cette zone le long des années, de sorte qu'elle abrite aujourd'hui une vingtaine de bidonvilles avec une population d'environ 10 mille personnes.

6 Pour plus détails sur les tendances démographiques qui se sont affirmées dans la RMSP et, particulièrement dans le Grand ABC au cours des années 80, voir les données que nous avons présentées ici au chapitre II (sections 3.1 et 3.2).

périphérique) font de Diadema une ville qui connaît beaucoup plus de carences en infrastructures que Santo André, comme nous allons le voir ci-après.

1.2 - État des lieux des services d'eau et d'égouts à Diadema: la situation actuelle en rétrospective

Nous ne pouvons pas décrire quelle est la situation technique et sociale des services d'assainissement de base à Diadema aujourd'hui avec une approche "photographique". Une telle approche devrait donner une image trop floue et certainement trompeuse par rapport à la réalité actuelle du secteur. Comme nous le verrons ci-après, la situation de l'assainissement de base ici s'avère aujourd'hui confuse et encore mal définie non seulement sur le plan institutionnel, mais aussi au niveau de l'information plus ou moins officielle qui se trouve disponible sur la capacité du dispositif technique existant et sur l'extension sociale des services. C'est pourquoi nous avons décidé d'affiner notre description de l'état actuel du secteur à Diadema par une approche cinétique et rétrospective du développement des services sur le plan local, en dépit de la diversité et de la précarité des données quantitatives disponibles à ce sujet. Examinons, donc, l'évolution du secteur sur une longue durée.

En 1960, année de son émancipation, nous trouvons Diadema comme une ville encore petite par rapport à l'échelle urbaine brésilienne, avec ses 12.308 habitants. Cependant, elle présente à ce moment-là les taux de croissance démographique les plus forts de la région du Grand ABC, alors en plein essor de développement urbain et industriel. Il s'agit d'une véritable ville chantier qui occupe une position périphérique dans la région en tant que ville-dortoir abritant une main d'oeuvre de moindre qualification et revenus, et comme lieu d'accueil pour les populations pauvres expulsées des bidonvilles et des taudis de la zone sud de la capitale. Dans de telles conditions, tous les aspects de l'urbanisation, spécialement celui de l'occupation du sol urbain, s'y développent de manière largement "improvisée": des lotissements clandestins aux bidonvilles, des maisons auto-construites aux ateliers industriels des P.M.E.. Il en est

de même pour les solutions précaires et "autonomes" que les gens se fabriquent pour s'approvisionner en eau potable et pour évacuer les eaux usées. Même sans disposer de chiffres à l'appui, nous pouvons affirmer qu'il n'y a pratiquement aucun réseaux public d'eau ou d'égouts à Diadema à cette époque-là: la ville est alors un organisme vorace qui croît à une vitesse fort accélérée, malgré toutes les carences en infrastructure qu'il accumule.

Suivant ce mode sauvage de développement urbain, nous retrouvons Diadema dix ans après comme une municipalité où les réseaux d'assainissement de base restent encore pratiquement inexistants: d'après les données du recensement 1970, moins de 3% des habitants de Diadema (soit 352 domiciles urbains sur un total de 15.568) se trouvent alors branchés au réseau d'eau potable, tandis qu'il n'existe aucun réseau public d'égouts en service dans la ville. En revanche, plus de 90% des foyers de la commune s'approvisionnent en eau par le biais de puits ou de la captation directe auprès des sources superficielles de qualité douteuse. La situation de la municipalité s'avère alors également précaire dans le domaine de l'assainissement (*stricto sensu*): toujours suivant les chiffres du recensement 1970, moins de 30% des domiciles de Diadema disposent d'une fosse septique contre environ 60% équipés avec des fosses rudimentaires, alors que les foyers restants se servent d'autres moyens ou d'autres pratiques pour évacuer leurs eaux usées et leurs excréments.

Quelques années plus tard, la situation de l'assainissement de base à Diadema semble toujours figée. La visibilité sociale des carences dans ce domaine déferle plus nettement sur l'arène politique locale, mais le développement des services s'enlise dans la question financière. Soumise à la pénurie de ressources fiscales et à la dépendance des transferts fédéraux imposées aux municipalités et aux États-fédérés par la "réforme tribulaire" du régime militaire, et n'ayant pas encore arrivé à la maturité de son développement industriel, Diadema n'a évidemment pas les moyens de se payer elle-même les investissements nécessaires pour augmenter les taux de desserte de sa population ni en distribution d'eau potable ni en collecte et évacuation des eaux usées via réseaux jusqu'à des niveaux "acceptables" du point de vue sanitaire considérant la

densité urbaine atteinte par la ville. La municipalité essaie de s'en sortir se tournant vers les crédits alors disponibles pour le secteur dans les niveaux supérieurs de gouvernement

Ainsi, déjà en juillet 1971, la municipalité de Diadema emprunte de l'argent du Système financier de l'assainissement auprès du FESB pour financer des études et des projets concernant l'implantation et l'agrandissement du système de distribution d'eau potable dans la ville; puis, deux ans plus tard, elle signe une convention avec la Compagnie Métropolitaine des Eaux de São Paulo (COMASP) par laquelle celle-ci se voit chargée de réaliser des travaux devant permettre à Diadema de recevoir de l'eau potable en gros du Système Adducteur Métropolitain. Cependant, les ressources provenant du FESB ou de la COMASP à ce moment-là vont s'avérer très limitées, car le secteur se trouve dans une conjoncture politico-institutionnelle difficile et instable: refusant d'adhérer au PLANASA, l'Etat de São Paulo subit alors de fortes pressions fédérales pour le faire, comme la diminution ou la suspension des financements de la BNH pour le secteur (v. chap. IV, section 2.1). Comme nous le savons, São Paulo finit par succomber aux pressions fédérales et adhérer au PLANASA, avec la création de la SABESP en juin 1973. à partir de la fusion de divers organismes de l'administration indirecte pauliste qui étaient consacrés au secteur auparavant. Ainsi, de par sa loi de création et avant même d'obtenir la concession des services d'eau et d'égouts de Diadema, la SABESP se voit subrogée dans la convention que la municipalité avait signée avec la COMASP, dont nous parlerons davantage à la prochaine section.

Dans ce contexte, le maire de Diadema, élu par le parti de l'opposition "consentie" (le MDB) en janvier 1973, annonce un an plus tard son adhésion au parti du gouvernement (l'ARENA), avec la promesse de réaliser des gros travaux d'assainissement de base dans la ville.⁷ Pour ce faire il se tient à la seule alternative qui se trouve alors à l'horizon: la concession des services à la SABESP, autorisée par la loi municipale n° 493 du 7/10/74 et réglementé par le contrat entre la la mairie et la

⁷ Il s'agit de M. PUTZ, le même qui avait signé la convention avec la COMASP quelques jours avant l'absorption de cette compagnie par la SABESP

compagnie concessionnaire signé en mars 1975 (que nous allons analyser attentivement à la section suivante) La municipalité n'aurait alors que 575 domiciles abonnés au réseau d'eau, et apparemment aucun réseau public d'égouts en service.⁸

Cinq ans après la signature du contrat de concession, les données du recensement 1980 montrent une forte amélioration dans la situation de l'assainissement de base à Diadema. Nous y trouvons trois quarts de la population (75,4% des domiciles) desservis par le réseaux d'eau potable, et presque un tiers par le réseau d'égouts (31,5% des domiciles). Il est évident que cette performance admirable dans le domaine de l'eau n'aurait pas été possible sans les travaux préliminaires liant Diadema au Système d'Adduction Métropolitain développés par la SABESP conformément aux obligations qu'elle a héritées de la COMASP (v. prochaine section).

Déjà en 1990, un état estimatif de la situation de l'assainissement de base dans la RMSP touchant toutes les villes de l'agglomération dressé par la SABESP montre que, malgré tout, Diadema présente des taux de desserte en matière de réseaux d'eau potable et d'égouts qui restent encore nettement inférieurs aux taux moyens de la métropole. La ville présente alors 73% de sa population desservie en eau potable (soit une baisse d'environ 2,5% par rapport au taux de dix ans avant) et 41% en collecte d'eaux usées (soit une amélioration considérable de 10% sur la même période), contre des taux moyens touchant l'ensemble de la RMSP qui arrivent à 89 et 63%, respectivement (GESP,1992).⁹ Examinée dans le contexte spécifique du Grand ABC, la situation de Diadema semble encore plus défavorisée à ce moment-là, car les taux de desserte de la

8 Il n'y a pas de chiffres officiels disponibles sur l'extension des services d'eau et d'égouts à Diadema à cette époque là (1975). Nous citons ici les chiffres mentionnés par le président de la SABESP lors des débats entretenus par la direction de l'entreprise avec la mairie de Diadema dans la presse régionale autour de la municipalisation des services (v. colonne "Consciência crítica", à la Folha de S. Paulo du 23/5/93). Pourtant, il s'agit de données que personne n'a contesté à l'occasion.

9 D'après la même source, ces taux de 1990 plaçaient Diadema en 15^e position par rapport aux villes présentant alors les meilleurs taux de desserte aussi bien en eau potable qu'en collecte des eaux usées parmi les 38 municipalités de la RMSP. Mais ce n'était pas une place digne de sa position dans l'économie de la région, vu que Diadema figurait déjà parmi les dix villes les plus riches de la métropole. Mais il s'agissait d'une nette amélioration par rapport à la situation de la municipalité quelques années avant: d'après la Fond. SEADE (1989), Diadema occupait en 1987 la 31^e place dans le palmarès de l'assainissement de base de la RMSP par rapport à l'eau potable, et la 18^e place par rapport à la collecte des eaux usées. En tout cas, il faut prendre ces chiffres avec prudence, car les sources et la méthodologie de ces enquêtes ne sont pas les mêmes, d'où l'écart considérable séparant leurs respectifs résultats. Malheureusement les chiffres du recensement 1991 concernant le secteur, plus fiables et homogènes, ne sont toujours pas disponibles.

ville restent alors également en dessous des moyennes régionales: son taux de desserte en eau potable occupe l'avant-dernière place parmi les sept villes de la région en 1990, alors que son taux de desserte en matière d'égouts la met dans la cinquième place. Considérant seulement le noyau industriel de la région, le dit ABCD pauliste, la précarité de la position de Diadema s'avère encore plus accentuée, car la population desservie aussi bien en eau potable qu'en collecte d'eaux usées dans les trois autres villes de cet ensemble dépasse alors les 90%.

Finalement, d'après des données plus récentes non encore officialisées, soulevées soit par la mairie de Diadema, soit par la SABESP au cours des leurs débats autour la municipalisation de l'assainissement de base dans la ville, la situation du secteur aurait connu ici une amélioration significative ces dernières années. Ainsi, nous aurions aujourd'hui 92% des habitants de la municipalité desservis par le réseau d'eau potable, et 50% par le réseau d'égouts.¹⁰ Donc, il semble que Diadema vient de rejoindre les niveaux de desserte des municipalités autonomes de l'ABCD en eau potable, mais reste encore bien derrière ses voisines (et nettement en dessous du taux de desserte moyen de la RMSP) par rapport au service de collecte et évacuation des eaux usées (cf. supra).

Considérant la situation de départ et les taux spectaculaires de croissance de la ville depuis son émancipation en 1960, la conclusion que nous pouvons extraire d'une observation attentive de l'évolution sur longue durée de l'assainissement de base à Diadema est la suivante: la municipalité a réussi, malgré tout, à développer fortement le secteur à partir de la concession de services à la SABESP. laquelle a permis au secteur de bénéficier d'un volume considérable d'investissements (nous y reviendrons à la seconde partie, section 2.1).

10 Il s'agit ici de données confidentielles récentes (fin 1994) que la SABESP a fournies officiellement à la Justice de São Paulo au cours de ses disputes judiciaires avec la mairie de Diadema. Nous avons eu accès à ces chiffres à travers le Directeur administratif de la SANED, la S J.E.M. créée par la municipalité pour assumer à terme l'exploitation des services repris de la SABESP. Les difficultés à obtenir des données officielles récentes sur l'eau et les égouts à Diadema s'inscrivent dans la problématique mentionnée avant du contrôle centralisé de toute information concernant les services des municipalités concédantes par la direction centrale de la SABESP. Ainsi, lors de notre première recherche sur le terrain en avril 1992, nous avons constaté que l'ingénieur responsable de la division locale de la compagnie ignorait lui-même les chiffres précis concernant les niveaux de desserte de la population de Diadema: il nous a affirmé croire que les taux de desserte en eau et en égouts par branchement domiciliaire arrivaient alors à plus de 90% pour les deux services, ce qui était loin de la vérité, surtout pour les égouts.

Cependant, la situation de l'assainissement de base dans cette commune est moins lumineuse que ne suggèrent les taux de desserte présentés ci-dessus. Au contraire de ce qui s'est passé avec les autres villes du Grand ABC, la mise en opération en avril 1992 du Système Haut Tietê de production d'eau potable n'a pas entièrement affranchie Diadema du rationnement d'eau imposé par la SABESP. Ainsi, la discontinuité du service et les problèmes de pénurie d'eau, quoique bien réduits en 1993, continuent à faire partie du quotidien des habitants de Diadema, touchant particulièrement ceux qui habitent les zones les plus élevées de la ville, spécialement en été (nous en parlerons davantage ci-après). Par ailleurs, la totalité des eaux usées collectés par le réseau d'égouts de Diadema sont lancés directement dans les corps d'eau de la municipalité sans aucun traitement, y compris dans le réservoir Billings. En dépit des restrictions de la législation de protection des captations d'eau de la RMSP, le quartier Eldorado, situé au bord de la Billings, se trouve largement urbanisé, disposant des réseaux d'eau potable et d'égouts qui rejettent les eaux usées directement dans ce réservoir¹¹.

La dernière observation nous rappelle que pratiquement la totalité du territoire municipal se trouve couverte par les réseaux d'assainissement de base. Suivant les derniers chiffres divulgués par la SABESP, le réseau d'eau potable de Diadema avait atteint la longueur de 571.303 mètres à la fin 1991, soit un peu plus que le double de l'extension alors atteinte par le réseau d'égouts (274.745 m.). Les seuls sites qui restent entièrement dépourvus des réseaux sont les bidonvilles partiellement ou non urbanisés, qui se trouvent disséminées un peu partout dans le tissu urbain de la commune.¹²

¹¹ Bien que l'Eldorado soit situé au bord du corps central de la Billings, dont les ressources en eau se trouvent tellement polluées que leur potabilisation ne présente aucune viabilité technique ou économique à l'heure actuelle, la SABESP avait un projet pour éviter d'aggraver la dégradation de ce réservoir par le rejet des eaux usées provenant de ce quartier. Initialement, ce projet prévoyait d'implanter ici un réseau d'égouts avec une petite station d'épuration, où les effluents seraient traités au niveau primaire avant d'être lancés dans le réservoir. Plus tard, la compagnie devait y installer une station de relèvement conduisant les eaux usées hors du bassin de la Billings vers la station d'épuration de l'ABC. Ce projet est pourtant resté lettre morte, sauf pour l'implantation du réseau d'égouts au quartier.

¹² En fait, ces bidonvilles se trouvent entièrement dépourvues des services public d'eau ou d'égouts. Au contraire de ce qu'on observe à Santo André, où le SEMASA distribue de l'eau potable par camion citerne et projette des systèmes non conventionnels d'égouts pour les quartiers périphériques de moindre densité de la zone protégée, la SABESP n'a jamais réalisé ou projeté aucun service régulier hors réseaux à Diadema. Cela n'empêche que le concessionnaire ne se voit obligé à distribuer sporadiquement de l'eau par camions-citerne dans de situations d'urgence et sous pression de la population.

Après avoir parlé de l'évolution des taux de couverture, de la géographie et de l'extension des réseaux d'assainissement de base de Diadema, il faut maintenant compléter notre description du dispositif technique actuel (encore en charge de la SABESP) en examinant ici ses traits principaux. Voyons d'abord quelques paramètres sur la "structure de l'offre" des services figurant dans les tableaux de la page suivante.

Malgré leurs défauts, les tableaux 1 et 2 nous permettent de voir que la catégorie résidentielle représente autour de 90% du nombre d'abonnés à chacun des deux réseaux examinés, suivie de loin (dans l'ordre décroissant) par les catégories commerciale (autour de 8%), industrielle (environ 2%) et publique (moins de 0,5%).¹³ Nous pouvons y observer également que l'écart entre la distribution d'eau potable et la collecte des eaux usées, au contraire de ce qui se passe à Santo André, est assez imponent pour toutes les catégories d'utilisateurs, le nombre d'abonnés au réseau d'eau arrivant presque au double de celui touchant le réseau d'égouts.

Pour donner une idée plus précise de l'univers des utilisateurs-consommateurs branchés aux réseaux d'assainissement de base à Diadema, il nous faut mettre les chiffres des tableaux ci-dessus en rapport avec les données sur la "demande effective" des services dans la ville. Comme nous l'avons fait pour le cas de Santo André, il s'agit de comparer la structure de l'offre à la structure de consommation de l'eau (puisque, nous l'avons vu, la consommation du service des égouts est elle aussi calculée approximativement en fonction de celle-ci) par catégories d'utilisateur.

Les principaux indicateurs concernant la consommation mensuelle d'eau potable à Diadema, suivant les différentes catégories d'usage sont présentés par la suite sous deux formes distinctes: d'abord le tableau 3, puis les graphiques 1 et 2.¹⁴

¹³ Le principal défaut de ces tableaux est le manque d'informations sur le nombre de branchements commerciaux et industriels touchant les deux réseaux (renseignement que personne n'a pu nous fournir ni à la SABESP, ni à l'administration municipale de Diadema), ce qui nous a empêché de mettre les valeurs relatives à côté des valeurs absolues. En plus, nous reproduisons dans la première ligne du tableau 2 ce qui constitue une probable erreur de digitation du tableau originel de la Mairie de Diadema: le nombre de branchements résidentiels qui y figure est supérieur à celui des abonnés de la même catégorie, alors c'est plutôt l'inverse qui s'avère vraisemblable.

¹⁴ Certes, les indicateurs présentés par la suite, touchant la consommation mensuelle de février 1994, peuvent nous donner une image biaisée de la demande effective d'eau à Diadema, car il s'agit d'une consommation typique d'été. Malheureusement nous ne disposons pas d'autres données là-dessus.

Tableau 1**Diadema:**

**Nombre de branchements et nombre d'abonnés au réseau d'Eau Potable
par catégorie d'usage**

mars 1992

Catégories d'usage	Nb. de branchmts	Nb. d'abonnés
Résidentiel	52.155	52.674
Commercial	n/d(D)	4.043
Industriel	n/d	1.141
Public	157	168
TOTAL	52.312 (2)	58.026

Source: SABESP - Superint de Planejamento e Gestão Empresarial *apud* PMD (1993)

(1) Donnée non disponible

(2) Non compris les branchements industriels et commerciaux

Tableau 2**Diadema:**

**Nombre de branchements et nombre d'abonnés au réseau d'Égouts par
catégorie d'usage**

mars 1992

Catégories d'usage	Nb. de branchmts	Nb. d'abonnés
Résidentiel	28.499	28.384
Commercial	n/d	2.660
Industriel	n/d	467
Public	84	90
TOTAL	28.583 (!)	31.601

Source: Idem

(1) Non compris les branchements industriels et commerciaux

Tableau 3

Diadema:

**Consommation mensuelle de l'eau distribuée par le SABESP et
consommation moyenne par abonnés suivant les différentes catégories
d'usage ou type d'usagers** **février 1994**

Catég. d'usage	Vol. consom.(m3)	%	Nb. d'abonnés	Vol./abonnés.(m3)
Résidentiel	1267451	82,3	83.088	15,25
Commercial	147200	9,5	6.208	23,71
Industriel	124538	8,1	1.520	81,93
Public	1596	0,1	8	199,5
TOTAL	1540785	100,0	90.824	16,96

Source: SABESP - Superintendencia Comercial

Nonobstant ses défauts, le tableau 3 nous permet d'observer le changement de position relative de différentes catégories d'usage de l'eau quand on considère plutôt les volumes consommés que le nombre d'unités de consommation impliquées. Ainsi, nous pouvons observer que l'industrie, représentant moins de 2% du nombre d'abonnés au réseau d'eau à Diadema, démontre avoir une participation quatre fois plus grande dans la consommation: environ 8% du volume total d'eau consommée dans un mois. Il arrive à peu près de même, quoique de manière moins accentuée, pour les catégories de consommation commerciale et publique, alors que la catégorie résidentielle se comporte plutôt de la manière inverse, avec une participation dans la consommation totale moins importante que sa participation dans le nombre d'abonnés au réseau d'eau.

L'explication de ces altérations de position se retrouve évidemment à la dernière colonne de notre tableau, où figure le volume d'eau consommée par abonné suivant les différentes catégories d'usager. Nous pouvons y remarquer que les industries et les organismes publics abonnés présentent une consommation proportionnellement beaucoup plus forte que celle des commerces ou des domiciles. Cependant, tel que nous

l'avons observé à Santo André, l'usage domestique de l'eau, en termes absolus, devance largement tous les autres usages de la ressource ici, étant responsable à lui seule pour plus de 4/5 du volume d'eau distribuée à Diadema.

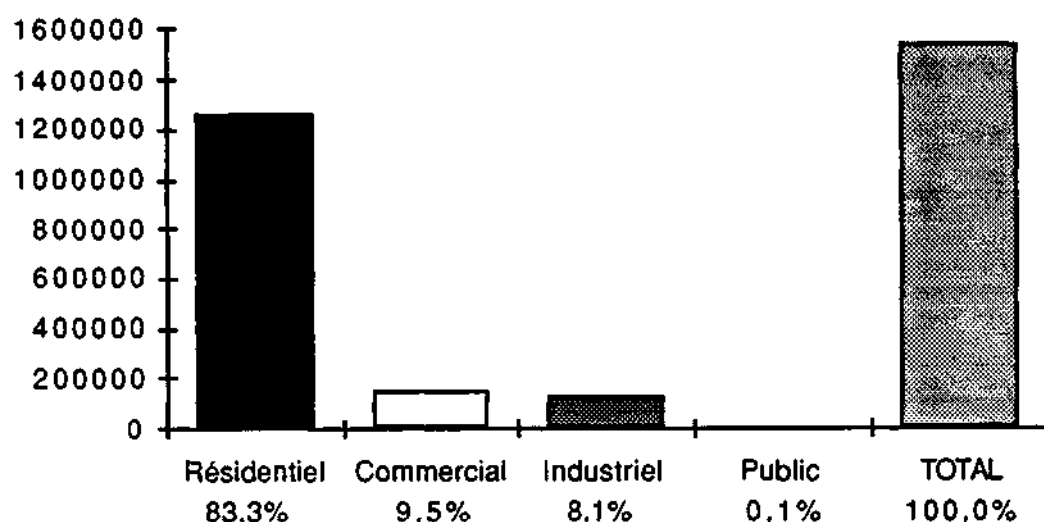
Nous devons, quand même, remarquer une différence significative entre les paramètres de consommation d'eau observés dans chacune de ces deux villes: la consommation industrielle est beaucoup plus réduite à Diadema qu'à Santo André. Dans celle-ci, la consommation industrielle d'eau représente, en valeurs absolues, plus que le double de la consommation commerciale, alors qu'à Diadema la consommation industrielle s'avère être inférieure à la consommation commerciale (voir tableau 3). Cela est dû aux caractéristiques du parc industriel de cette ville qui ne présente aucune grande entreprise du secteur chimique ou autre que nous puissions caractériser comme étant véritablement une grosse consommatrice d'eau dans une échelle comparable aux grandes industries de Santo André, comme la Rodhia et la Pirelli. C'est pourquoi l'écart entre la consommation industrielle et les autres types de consommation **par abonnés** ne s'avère pas aussi fort que celui observé à Santo André, d'autant plus que la consommation publique se trouve artificiellement gonflée dans les chiffres du tableau 3 et, par conséquent, dans l'image du graphique 2.¹⁵

↳ Si nous regardons les données de mars 1992 sur le nombre de branchements et d'abonnés à l'eau de la catégorie publique figurant dans le tableau 1 supra (157 et 168 unités, respectivement), nous pouvons remarquer que le chiffre du tableau 3 concernant le nombre d'abonnés à l'eau de cette catégorie en 1994 constitue un artifice comptable regroupant les divers usagers publics (les départements, les divisions, et les services techniques de différents pouvoirs municipaux). Il en découle le gonflement de la consommation par abonné de cette catégorie, la faisant artificiellement dépasser le double de la consommation industrielle moyenne par abonné.

Graphique 1

Diadema:

Distribution de la consommation mensuelle d'eau par catégories d'usage
m³ (février 1994)

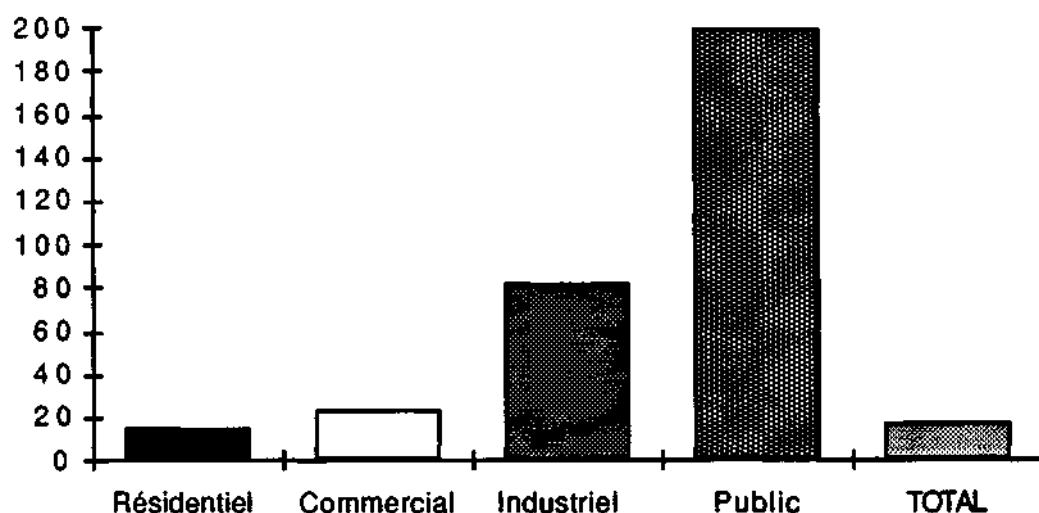


Source: SABESP - Super. Comercial

Graphique 2

Santo André:

Distribution de la consommation mensuelle moyenne d'eau par abonné
suivant la catégorie d'usage
m³ (décembre 1991)



Source: idem

Finalement, il nous reste à observer que les données présentées ci-dessus (dans le tableau 3 et aux graphiques 1 et 2) concernent la "consommation effective" mensuelle des abonnés au service d'eau. Ainsi, les chiffres examinés expriment le volume mensuel ayant été effectivement mesuré ou estimé à l'époque, et puis, lancé dans les factures correspondantes. Cela veut dire que les pertes d'eau, qui arriveraient à environ 30% du volume total délivré à Diadema, ne sont pas prises en compte ici. Ce taux-ci comprend aussi bien des pertes physiques dues aux fuites, que des pertes relevant des problèmes du comptage. Mais, comme à Santo André, ceux-ci semblent être relativement limités, une fois que, d'après des données "officieuses" de la SABESP, environ 95% des branchements au réseau d'eau sont équipés en compteurs individuels de bonne qualité et à peu près correctement entretenus, (nous en parlerons davantage à la section 2.3).

En essayant de comparer sous ces aspects-là la performance de chaque mode de gestion tel que nous l'observons dans nos deux études de cas, nous pouvons confronter les données ci-dessus avec les chiffres correspondants obtenus par le SEMASA à Santo André: 98% de branchements équipés en compteurs, et 30 % de pertes d'eau. Il s'agirait, donc, des performances à peu près équivalentes entre la SABESP et une régie autonome (autarchie) municipale dans deux villes de la même région, avec une petite avantage de la seconde sur la première par rapport au comptage. Cependant, pour ce qui concerne le niveau de pertes, un argument invoqué par la SABESP au cours de la bataille de presse qu'elle a mené avec le SEMASA autour de l'aggravation des problèmes de pénurie d'eau en été 1992 permet à la compagnie étatique de contester cette égalité de performances.¹⁶ Voyons comment.

En rappelant que la SABESP considère acceptable un niveau de pertes équivalent à 25% de l'eau produite depuis la captation jusqu'à la distribution finale, M. Gabrielle, alors président de la compagnie, répond à la campagne du SEMASA avec un argument d'attaque: d'après lui, "la SABESP trouve que une perte identique à la nôtre seulement dans la distribution c'est beaucoup trop élevé. Si Santo André a vraiment une

¹⁶ H s'agit de la polémique campagne *Mais agua para Santo André* ("De l'eau davantage pour Santo André"), promue par le SEMASA, à laquelle nous allons revenir au prochain chapitre.

perte de 30%, comme l'on a divulgué, ça c'est trop!".¹⁷ Or, cet argument démontre que les indicateurs de pertes d'eau présentés par chacun des deux acteurs ne sont pas identiques et, donc, pas tout à fait comparables. Si l'indicateur de la régie municipale ne comprend que les pertes de la distribution (la différence entre le volume d'eau acheté à la SABESP et le volume facturé aux usagers), celui de la compagnie concessionnaire est fondé sur des estimations globales assez imprécises concernant plutôt la RMSP dans son ensemble, et comprenant tous les maillons du service d'eau depuis la production ou la captation.¹⁸ Nous allons reprendre la question du contrôle ou de la maîtrise des pertes d'eau par la SABESP dans la RMSP de manière plus approfondie à la section 2.3 . Revenons maintenant aux caractéristiques du dispositif technique de distribution d'eau potable à Diadema pour examiner quelques maillons qui se trouvent en amont de ce service.

L'eau potable distribuée à Diadema, délivrée à la ville par le biais du système adducteur métropolitain (SAM), provient de deux complexes de production gérés par la SABESP: d'une part, le "système Rio Grande", responsable pour environ 95% de l'eau consommée dans la municipalité et, d'autre part, le "système Guarapiranga", qui approvisionne une partie du centre-ville avec les 5% restant. La ville dispose de deux grands réservoirs - le Jardim das Nações et Parque Real - tous les deux alimentés par le système Rio Grande.

Avec une capacité de stockage de 20 mille mètres cubes d'eau, le Jardim das Nações est le plus grand des deux réservoirs: il est responsable à lui seul de l'approvisionnement d'environ 60% des abonnés au réseau. Situé dans le quartier

¹⁷ Interview publiée dans le Journal Folha de São Paulo ABCD sous le titre "Sabesp promete melhorar abastecimento" le 21 mars 1992.

¹⁸ Nous avons eu une lamentable confirmation de "l'imprécision" qui caractérise les données de la SABESP concernant le niveau de pertes des réseaux d'eau des municipalités concédantes. Les pertes physiques par commune étant définies comme la différence entre le "volume produit" d'eau (c'est à dire, le volume délivré aux réservoirs de la municipalité) et le "volume facturé" aux usagers, il est naturel que cette différence soit toujours une valeur positive, car la grandeur du second terme ne peut jamais dépasser celle du second. Or, les derniers chiffres correspondant à chacun de ces paramètres relatifs à Diadema qui étaient disponibles à la direction centrale de la SABESP en avril 1992, lors de notre recherche sur le terrain, présentaient justement cette inversion absurde: les dernières données alors disponibles au *Departamento de Cadastro Comercial* concernant la commune montraient un volume facturé d'eau qui dépassaient le volume produit à sa destination! Après avoir constaté cette erreur, les techniciens de ce département de la SABESP centrale non pas voulu me confier les chiffres correspondants.

Canhema (v. figure 3) le Jardim das Nações est aussi le plus ancien des deux réservoirs, sa construction ayant été prévue dans la convention que la municipalité avait signée avec la COMASP en juin 1973, à laquelle la SABESP a été subrogée peu de temps après (nous en parlerons davantage à la prochaine section).

Le réservoir du Parque Real, à son tour, possède une capacité de stockage de 12,5 mille mètres cubes d'eau, assurant l'approvisionnement d'environ 35% des abonnés au réseau. Situé dans le quartier Conceição, à proximité de la frontière avec São Paulo, ce réservoir a été construit au début des années 80. Il est pourtant resté longtemps inactif, n'ayant jamais été directement connecté ni au réseau de distribution d'eau du quartier ni au SAM. Avec les problèmes de pénurie d'eau qui ont touché pratiquement l'ensemble de la RMSP à partir de la fin de cette décennie, la SABESP a finalement décidé de mettre le réservoir du Parque Real en service le reliant à l'autre. Mais le Parque Real a été alors réduit à une sorte de réservoir-tampon, que nous pouvons décrire comme une grosse cuve avec une seule entrée/sortie d'eau, toujours sans liaison directe au SAM (laquelle figure depuis longtemps dans des projets de la SABESP), et toujours déconnecté du réseau d'eau du quartier où il se trouve.

Finalement, il nous reste à ajouter que l'eau provenant du système Guarapiranga est stockée dans le réservoir Americanópolis, situé dans la ville de São Paulo. Responsable pour l'approvisionnement d'environ 5% des abonnés au réseau d'eau de Diadema, ce réservoir dessert principalement la zone sud de la capitale.

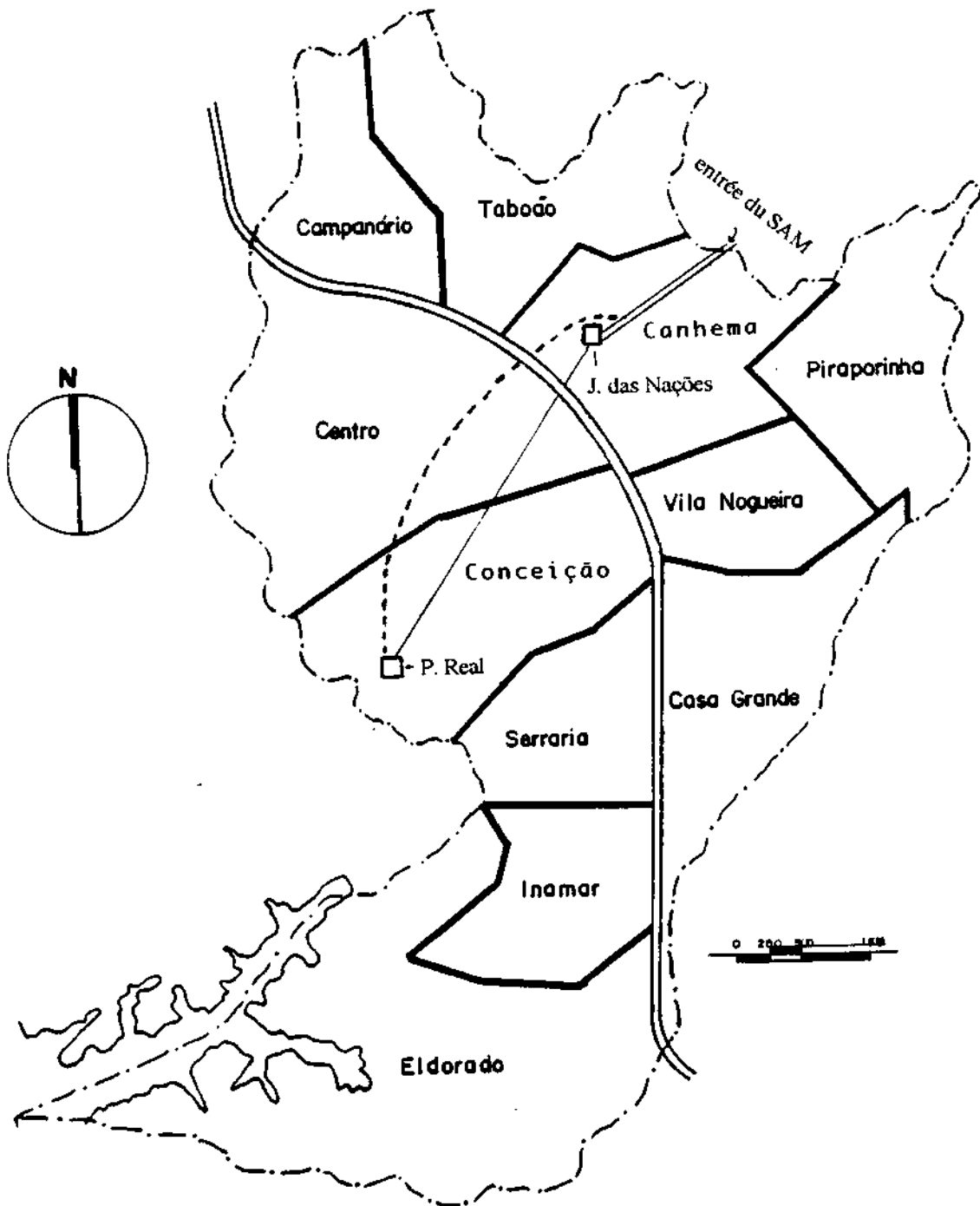
Le rationnement d'eau, qui touche régulièrement la population de Diadema depuis quelques années, met en évidence les limites et la rigidité de son dispositif de stockage d'eau. Comme nous venons de le voir, ce dispositif est constitué fondamentalement par deux grands réservoirs, avec une capacité totale de stockage de 32,5 mille mètres cubes d'eau, laquelle est proportionnellement plus élevée que la capacité actuelle de stockage du dispositif du SEMASA à Santo André.¹⁹ Cependant,

19 En fait, la comparaison est favorable à Diadema, quel que soit le ratio que utilisé. Ainsi, la capacité totale du dispositif de stockage d'eau de Diadema arrivait à environ 106 litres par personne ou 560 litres par abonné en mars 1992, alors qu'en février de la même année les ratios correspondant arrivait à 122 et 392 litres à Santo André. Rajoutons que les ratios concernant la dernière ville ont pris en compte la capacité totale de son dispositif après la réalisation des travaux du SDAE (75 mille mètres cubes d'eau).

Figure 3

Diadema

Schéma simplifié du dispositif de stockage d'eau potab



 Limite entre des quartiers

 Réservoir d'eau

 Connexion existante

 Canalisation adductrice projetée (SABESP)

les deux réservoirs de Diadema se trouvent concentrés dans la zone centrale de la ville et fonctionnent, en fait, comme deux unités complémentaires d'un même centre de stockage. Dans ces conditions, il est techniquement impossible de faire à Diadema ce que le SEMASA a fait à Santo André: le développement d'actions visant à une répartition plus équitable de la pénurie d'eau entre les habitants de la ville, éliminant ou réduisant les effets de la "préférence hydraulique" à partir de la sectorisation du réseau et de transferts d'eau entre les différents réservoirs municipaux. Au-delà de la dimension technique, ce problème de répartition de la pénurie fait appel à la politique de "développement opérationnel" et institutionnel des services de la compagnie, laquelle fait plutôt l'objet de la section 2.3, où nous y reviendrons en profondeur.

1.3 - L¹ organisation institutionnelle des services à Diadema: des origines aux perspectives actuelles

Remontant aux origines des services d'assainissement de base à Diadema, nous allons analyser brièvement ici l'évolution de l'organisation institutionnelle du secteur jusqu'à nos jours. Cette analyse distingue trois étapes principales dans le développement institutionnel des services: la première est celle qui précède la concession; la seconde, celle concernant la période, durant laquelle la concession est restée pleinement en vigueur, la troisième, enfin, est celle qui commence à partir de la rescision du contrat de concession. Nous allons examiner par la suite les contraintes juridico-institutionnelles et politico-administratives de chacune de ces étapes, en mettant l'accent particulièrement sur la seconde, pendant laquelle le concessionnaire s'avère être le seul responsable de la gestion des services.

1.3.1 - L* organisation institutionnelle d e s services avant leur concession à la SABESP

Au contraire de ce qui s'est passé avec les trois autres villes du dit "ABCD pauliste", l'assainissement de base n'a jamais connu à Diadema une phase de coopération étroite, voire de co-administration municipalité/État-fédéré avant le surgissement d'un service public municipal pour s'occuper spécifiquement du secteur dans la commune.²⁰ Cependant, l'institution d'un service municipal d'eau et d'égouts doté d'autonomie administrative et financière à Diadema est contemporaine de l'apparition de ce mode d'organisation du secteur dans ses villes-soeurs de l'ABCD, sous l'emprise de la politique d'assainissement de base menée alors par le FESB (v. chapitre IV, section 1.5). Seulement, à la différence de ses voisines, qui ont bénéficié d'investissements importants relevant de l'Etat de São Paulo (à travers l'ancien DAE) entre la moitié des années 50 et la fin des années 60, l'organisation du secteur à Diadema était plutôt formelle au départ, puisque la municipalité émancipée au début des années 60 allait rester une ville dépourvue des réseaux jusqu'à la fin de la décennie (v. supra, section 1.2).

Avant 1969, la mairie de Diadema se trouvait déjà certainement impliquée dans le secteur par le biais du forage des puits et par l'implantation d'un petit réseau d'eau dans le quartier central (position alors occupée par le quartier Conceição). Cependant, ce service n'était pas en charge d'un département ou d'un service technique spécifique de l'administration municipale, faisant plutôt partie indistinctement du champ des travaux publics de la mairie. Il faut attendre la fin de cette année-là pour que la situation institutionnelle du secteur se définisse: sous l'incitation du FESB, la mairie de Diadema

TM Nous pensons ici aux projets et aux investissements en adduction et en stockage d'eau potable (voire dans l'expansion des réseaux d'eau et d'égouts) développés et financés par le DAE dont les municipalités de Santo André, S. Bernardo et S. Caetano ont bénéficiés à partir de 1954. Transformé en autarchie cette année-là, cet organisme qui appartenait avant à l'administration directe de l'État de São Paulo a eu ses attributions légales étendues de la gestion des services d'assainissement de base de la seule capitale à celle des services des communes situées dans sa proche banlieue (ABC et Guarulhos). Puis des conventions signées entre 1958 et 1962 ont établi une sorte de division du travail entre le DAE et les mairies de ces villes jusqu'à la fin des années 60: l'autarchie s'occuperait uniquement de leur vendre de l'eau potable en gros la portant jusqu'aux réservoirs municipaux, alors que la distribution serait gérée et prise en charge par les municipalités elles-mêmes.

crée un "Service autonome d'eau et d'égouts" pour la ville à travers la loi municipale n°366 du 22 octobre 1969. La suite de cet acte et certains aspects de cette loi montrent que la création d'un véritable service municipal d'assainissement de base va bien au-delà de l'organisation juridico-institutionnelle du secteur. Parlons d'abord des aspects légaux de la création de cet organisme pour, ensuite, examiner les aboutissements pratiques qu'elle a eus.

Conçu en conformité avec les principes fondamentaux de la politique d'assainissement du FESB, le nouvel organisme devait être géré suivant la logique d'un "service industriel d'utilité publique". Cela se reflète sur deux aspects de l'organisation institutionnelle du nouvel organisme, le DAED (d'après la dénomination qui lui a été conférée postérieurement: *Departamento de Agua e Esgotos de Diadema*). Du côté de la gestion, cet organisme se voit attribuer le statut d'une autarchie avec "autonomie administrative et économique-financière". Pour ce qui concerne le mode de financement des services, la loi de création du DAED détermine que ses tarifs d'eau et d'égouts soient fixés en termes de pourcentage du salaire minimum régional et calculés de façon à assurer, conjointement avec d'autres recettes, "l'autosuffisance économique-financière" de l'autarchie (art. 5).²¹ L'interdiction de toute exemption ou réduction dans le paiement des tarifs, de même que la fixation d'un statut unifié et différent de celui de la fonction publique municipale pour le personnel du DAED²¹ complètent la panoplie des mesures ayant pour but d'assurer la viabilité économique-financière de l'autarchie, lui permettant d'être gérée suivant une logique entrepreneuriale.

Cependant, à part l'établissement des orientations générales que nous venons de voir, la loi de création de la nouvelle autarchie municipale chargée des services d'eau et d'égouts de Diadema ne fixe pas les traits fondamentaux du dispositif tarifaire les concernant. Au contraire, cette loi précise que, comme le statut de l'autarchie, les tarifs

²¹ Les principales recettes du DAED hors tarifs reconnues et autorisées par sa loi de création sont des subventions inscrites dans le budget annuel de la mairie, la taxe sur des propriétés non bâties valorisées par l'infrastructure du secteur (*Contribuição de melhoria*), des subventions en provenance des fonds publics, des rentes patrimoniales, des legs et des donations.

²² Il semble que la dernière règle a été modifiée postérieurement, car le contrat de concession signé en 1975 fait référence à des fonctionnaires du DAED ayant un statut de fonctionnaires municipaux.

du DAED doivent faire l'objet d'un règlement municipal spécifique promulgué par la mairie.

Nous devons finalement remarquer que la conscience des difficultés d'organisation d'un service public aussi complexe, ayant un besoin aussi fort de personnel et de savoir faire spécialisés s'avère bien présente dans la loi de création du DAED. Ainsi, son article 3 prévoit la possibilité de l'autarchie avoir son administration confié par la mairie au FESB ou à d'autres "entités publiques spécialisées", moyennant la signature d'un contrat ou convention.

Apparemment, la seule conséquence pratique significative de la création de cette autarchie a été l'obtention en juillet 1971 d'un prêt auprès du FESB destiné au système de distribution d'eau potable de Diadema.²³ Concéder dans le cadre de la convention établie entre le FESB, la BNH et la BANESPA (la banque de l'État de São Paulo), ce prêt devait suivre le montage financier caractérisant l'action du système financier d'assainissement (SFS) dans l'État de São Paulo tel qu'il existait avant le lancement du PLANASA: la municipalité devait payer elle-même l'équivalent à un quart des frais des études et des projet financés, alors que les trois quarts restants seraient financés par des crédits du FESB (31,5%) et de la BNH (37,5%), le FESB étant le mutuaire final et la BANESPA l'agent financier du système. Or, comme nous l'avons vu avant, ce prêt a été obtenu dans un moment où l'ancien schéma du SFS s'écroulait avec l'institution du PLANASA. Les crédits ainsi obtenus, sans la participation de la mairie de Diadema, n'arrivaient qu'à 400 mille cruzeiros (soit l'équivalent à environ 75 mille dollars américains au cours de l'époque) destinés à financer la réalisation d'études et de projets visant à "l'implantation du système d'approvisionnement en eau potable" de la ville²⁴. Rien à voir, donc, avec le prêt obtenu par Santo André auprès du SFS avant le PLANASA, dont les ressources ont permis au SEMASA de financer de lourds travaux associés à l'implantation de l'anneau adducteur municipal dans la commune (v. chapitre

²³ Comme nous l'avons vu au chapitre IV (section ??), la réforme administrative des services municipaux d'eau et d'égouts ayant pour but de les doter d'autonomie administrative et financière était une des conditions que les communes devaient remplir pour avoir accès au crédits du FESB.

²⁴ Le mot "implantation" montre que le réseau d'eau déjà existant alors, qui assurait la desserte d'à peine 3% de la population en 1970, était loin d'être un véritable "système municipal" de distribution d'eau potable.

précédant). Rajoutons les autres conditions concernant le prêt du FESB à Diadema: remboursement en 24 mois, et taux d'intérêt fixé en 6% par an. À remarquer que la loi municipale n° 422 du 22 juillet 1971 autorisant le DAED à emprunter cet argent dans ces termes montre que l'organisation économique et administrative du service d'eau de Diadema, notamment la définition des règlements tarifaires, n'avait pas avancé jusque-là: dans son article 5, cette loi prévoit que les taxes et les tarifs touchant ce service soient fixés "conformément aux instructions du FESB".

Nous ne connaissons pas la suite que le DAED a donnée aux études et aux projets concernant le service d'eau financés par le FESB. Mais nous savons que l'implantation d'un véritable service de distribution d'eau potable dans la ville allait demander des travaux en amont qui ont fait l'objet d'une convention signée entre la mairie de Diadema et la Compagnie métropolitaine des Eaux de l'État de São Paulo (COMASP), laquelle a été approuvée par la loi municipale n° 466 du 02 juillet 1973. ^

Chargée de fournir de l'eau potable en gros à toutes les communes de la Grande São Paulo, la COMASP avait déjà préparé des projets visant à intégrer Diadema au Système adducteur métropolitain (SAM) qu'elle était en train de construire et d'implanter dans la région. Comprenant des travaux d'implantation du dispositif d'adduction et de stockage d'eau de la ville, ces projets ont été précisés dans la convention que la compagnie a signée avec la mairie de Diadema. Cette convention prévoyait que la COMASP allait réaliser les ouvrages suivants: la construction d'un "réservoir de surface en béton armé avec une capacité de stockage de 20 mille mètre cubes d'eau" dans le quartier Jardim das Nações, plus l'implantation de la respective canalisation adductrice en acier, présentant 1.050 mm de diamètre et une extension d'environ 750 mètres, ainsi que la réalisation d'autres "travaux complémentaires d'interconnexion et d'urbanisation". En revanche, la mairie de Diadema aurait l'obligation de construire et d'implanter le réseau de distribution d'eau dans le quartier Jardim das Nações "avec une extension minimale d'au moins 25 kilomètres et dans une échéance de douze mois à compter de la date de signature de la convention". En plus, à

25 La convention elle-même a été signée le 25 juin 1973.

titre de rémunération (que l'on pourrait dire "symbolique") de la COMASP, la mairie devait souscrire 400 mille cruzeiros (soit l'équivalent à environ 65 mille dollars américains alors) dans le capital de la compagnie, devant les payer "en parcelles égales et successives" dans une échéance de 12 mois à partir du premier mars 1974.

Comme nous l'avons déjà vu, la COMASP allait être absorbée par la SABESP peu après la signature de cette convention, à laquelle la dernière se voit subrogée dans toutes les obligations de la première. Ainsi, il est possible que la SABESP ait commencé la construction du réservoir d'eau du Jardim das Nações et les travaux complémentaires avant d'obtenir la concession des services d'assainissement de base de Diadema. Cependant, comme la convention ne stipulait aucune échéance pour le démarrage ni pour la conclusion des ces ouvrages, la SABESP a dû vraisemblablement en faire un moyen de pression pour obtenir la concession souhaitée.

On voit bien l'échec de l'autarchie municipale créée à la fin 1969 pour gérer les services d'assainissement de base à Diadema, en examinant rétrospectivement ses performances. Dans le domaine de la distribution d'eau, son action n'a pas dépassé le niveau médiocre²⁶, alors qu'elle n'a fait absolument rien par rapport à l'implantation du réseau d'égouts à Diadema. D'après ce que nous avons vu ici, cet organisme a dû confronter non seulement des difficultés financières liés à sa condition périphérique (pauvreté relative, croissance migratoire accélérée), mais aussi des difficultés de personnel et de savoir-faire spécialisés pour constituer son organisation technico-administrative.

²⁶ Comme nous l'avons vu avant, le nombre de domiciles desservis en eau potable à Diadema passe de 352 en 1970 à 575 en février 1975. Cet accroissement considérable de 63% dans le nombre de domiciles desservis pendant les cinq ans que cette autarchie est restée en charge du service d'eau n'est pas du tout étonnant en chiffres absolus, puisque le nombre de départ représentait la desserte d'à peine 3% de la population de la ville. En plus, il faut considérer que cet accroissement est resté bien inférieur à l'accroissement de la population de la ville, qui a probablement doublée dans la même période (rappelons que le taux moyen de croissance annuelle de la population de Diadema pendant la décennie des années 70 a atteint les 11,2%).

1.3.2 - L'organisation institutionnelle des services durant la concession

Notre attention se focalise ici sur deux aspects de l'organisation institutionnelle des services pendant la période sous laquelle le contrat de concession était pleinement en vigueur. Le premier aspect, le plus central, est celui de l'organisation juridico-institutionnelle des services définie à partir du contrat de concession, spécialement l'analyse des droits et des obligations attribués respectivement aux deux parties impliquées: d'une part, la municipalité en tant que pouvoir concédant des services; de l'autre, la SABESP dans le rôle du concessionnaire chargé de les gérer suivant les termes du contrat. L'autre aspect que nous allons également examiner ici est celui de l'organisation technico-administrative qui encadre les services de la SABESP à Diadema. Commençons par le premier.

En lisant attentivement les clauses du contrat de concession des services d'assainissement de base de Diadema à la SABESP, nous pouvons y remarquer deux traits fondamentaux qui caractérisent indistinctement tous les contrats de concession touchant le secteur signés entre les communes et les compagnies concessionnaires des États-fédérés dans le cadre du PLANASA: d'une part, un déséquilibre notoire dans ses termes, tendant à favoriser unilatéralement la compagnie concessionnaire au détriment des intérêts de la municipalité, voire (indirectement) des intérêts des usagers; d'autre part, l'existence de dispositifs autoritaires illégitimes et incompatibles avec le régime démocratique, spécialement pour ce qui concerne le domaine tarifaire.²⁷ Nous allons examiner par la suite comment ces deux traits se manifestent, soit explicitement par

²⁷ Ces aspects autoritaires et cette unilatéralité des contrats de concession des services d'assainissement de base dans le cadre du PLANASA ne distinguent pas entièrement, d'ailleurs, ce secteur par rapport à d'autres services urbains dont la gestion a été également confiée à des compagnies concessionnaires publiques (de droit privé) pendant le régime militaire. Il convient d'entendre le témoignage donné là-dessus par le juriste brésilien Hely Lopes, très réputé dans le domaine du droit administratif: "Les concessions qui se trouvent en vigueur sont, en général, et paradoxalement, des dispositifs où le Pouvoir Public et les usagers se soumettent à la volonté despotique des entreprises, tellement il y a des clauses (dans le contrat) les favorisant et aucune réserve des droits pour le privé auquel le service est destiné. Il est temps de voir des réactions des concédants contre cette inversion des pouvoirs en défense du public, en exigeant de leurs concessionnaires, dans l'élaboration de nouveaux contrats ou dans la surveillance de ceux déjà existants, la prestation efficace et régulière des services qui leurs sont concédés". Ce passage a été cité par PEIXOTO (1994:9) et traduit par moi.

prescription, soit implicitement par omission, dans les principaux aspects réglementés par le contrat de concession.²⁸ Commençons par les termes explicites du contrat.

Le premier aspect qu'il nous faut analyser concerne l'objet de la concession, en examinant la définition qui lui donne le contrat. Voyons ce qui en dit la première clause, dont les termes méritent d'être cités littéralement ici

"La municipalité de Diadema, en pleine connaissance du Plan national d'assainissement de base (PLANASA), instrument utilisé par la Banque Nationale de l'Habitation (BNH) pour solutionner les problèmes de l'approvisionnement en eau et des services d'égouts, concède à la Compagnie d'assainissement de base de l'État de São Paulo (SABESP), Agent Promoteur et mutuaire final de l'établissement bancaire mentionné, le droit d'implanter, d'étendre, d'administrer et d'explorer avec exclusivité les services relatifs à l'assainissement de base de la commune." (traduit par moi) ^

L'alinéa suivante précise quelles sont les obligations qui incombent au concessionnaire dans l'exercice de la concession, dont la durée a été fixée en trente ans:

"...la planification, l'implantation, l'expansion, l'opération, la maintenance, l'administration et l'exploitation, directement ou indirectement, des services mentionnés dans cet article, observés quant à l'adduction et le stockage d'eau les termes et les conditions de la convention célébrée entre la municipalité de Diadema et l'éteinte Compagnie Métropolitaine d'Eau de São Paulo (COMASP)...dont les droits et les obligations ont été assumés par la SABESP..."(idem)

L'objet de la concession implique également des droits de la compagnie concessionnaire et des obligations du pouvoir concédant par rapport au patrimoine consacré aux services en question. Ainsi, le second doit transférer à la première l'usage de tous les biens et de toutes les installations appartenant à la commune liés à l'assainissement de base, recevant en échange des actions de la compagnie proportionnelles à la valeur des actifs ainsi incorporés. Rajoutons que le concessionnaire a le droit de sélectionner les biens et les installations qu'il veut

²⁸ L'analyse que nous faisons par la suite à l'égard du contrat s'applique également à la loi municipale ayant autorisé la concession, dont les termes, quoique moins détaillés, sont pratiquement les mêmes du premier. Cela indique que la SABESP avait non seulement un modèle type de contrat (*Minuta de contrato*), élaboré en accord avec la BNH suivant les principes du PLANASA, mais aussi une loi d'autorisation type (*Minuta de lei*), tous les deux étant plus ou moins imposés ensemble aux municipalités qui allaient devenir concédantes. J'ai pu d'ailleurs le constater, en consultant ces deux types de document au Département Juridique de la SABESP.

2* Comme nous allons le voir ci-après, cette référence directe et explicite au PLANASA dès le début du contrat réapparaît à plusieurs reprises dans son texte, étant un moyen de justifier certaines de ses omissions.

incorporer et de rendre le restant au patrimoine de la commune. Parmi les biens à incorporer par le concessionnaire, le contrat mentionne des études et des projets financés à travers le prêt concédé à la municipalité en 1971 par le FESB (v. supra), déterminant que la SABESP devienne subrogée dans les droits et obligations qui en résultent. Mais, la compagnie a le droit de déduire les dettes qui en restent du montant d'actions à payer à la municipalité pour les biens incorporés (5^e clause).³⁰ Donc, c'est la compagnie concessionnaire qui définit, somme toute, les biens et les installations de la commune qu'elle veut incorporer et, de par là-même, le montant de ses actions à donner en échange à la municipalité.

Pour ce qui concerne le personnel, les termes du contrat sont à peu près les mêmes. Ainsi, le contrat détermine que le concédant cède au concessionnaire tous les fonctionnaires municipaux travaillant dans les services d'eau et d'égouts de la commune sollicités par celui-ci. Il incombe à la SABESP le paiement du salaire de ces fonctionnaires, alors que le paiement des autres avantages découlant de la fonction publique municipale (le cas échéant) continuent en charge de la mairie de Diadema. Cessant l'intérêt de la SABESP pour les fonctionnaires qui lui ont été cédés, elle peut, à n'importe quel moment, les rendre à la municipalité, ce qui arrête toute responsabilité de la compagnie à leur égard (12^e clause). Encore une fois, c'est le concessionnaire qui définit le personnel qu'il veut "emprunter" (sans assumer tous les frais correspondants) et pour combien de temps.

Mais l'aspect le plus autoritaire et unilatéral du contrat de concession en question est, sans doute, celui qui concerne le domaine tarifaire. Voyons ce qui en dit la 15^e clause:

"Il incombe au Concessionnaire de fixer les tarifs concernant les services concédés, ainsi que déterminer des réajustements périodiques, de façon à assurer l'équilibre économique et financier des services exploités dans les termes du Plan national d'assainissement - PLANASA" (traduit par moi).

^M Comme nous allons le voir ci-après, ce dernier point va à rencontre du principe juridique d'égalité des droits et des obligations entre les parties qui établissent un contrat, puisque le contrat de concession ne reconnaît pas le droit équivalent à la municipalité en cas de rescision du contrat

Comme nous pouvons l'observer, aucun droit n'est reconnu au pouvoir concédant dans la matière, ce qui contrarie les règles normales du droit administratif dans un régime démocratique. Comme nous rappelle PEIXOTO (1994:36), "le pouvoir de fixer et de réajuster des tarifs des services publics concédés, dans n'importe quel pays du monde civilisé, où les droits et, principalement, la Constitution sont respectés, revient toujours au pouvoir concédant." Or, la plupart des concessions des services d'assainissement de base aux compagnies étatiques ont été réalisées pendant le régime autoritaire, dont les règles constitutionnelles ont été imposées par les militaires. C'est pourquoi le besoin de réviser les normes des concessions qui ont été établies pendant cette période pour les adapter au nouvel ordre constitutionnel, né de la redémocratisation du pays, a été explicitement reconnu dans l'article 175 de la Constitution Fédérale de 1988. Cependant, la réglementation de cet article, laissée à la législation ordinaire, n'a pas avancé depuis dans la sphère fédérale. Malgré cela, le principe juridique suivant lequel le pouvoir de fixer et d'altérer les tarifs des services publics ne peut pas être délégué par le concédant a été reconnu par la jurisprudence dans certaines disputes récentes autour de nouvelles concessions (v. PEIXOTO, 1994:31), étant formellement explicité dans la nouvelle législation de concession des services publics de l'État de São Paulo, la loi n° 7835 de 1992. Il est évident que cet aspect de la nouvelle loi, comme beaucoup d'autres, n'est pas respecté par la SABESP.

Un autre aspect du contrat de concession des services d'assainissement de base de Diadema où nous pouvons repérer des aspects autoritaires favorisant le concessionnaire au détriment du concédant concerne certaines mesures cherchant à réglementer les "interférences" entre la gestion des services du secteur et la gestion urbaine de la commune. Voyons comment

Parmi les mesures en question, nous trouvons quelques-unes qui sont non seulement justes et nécessaires au travail du concessionnaire, mais aussi qui respectent les droits du concédant. C'est le cas, par exemple, de celle déterminant que, "moyennant l'autorisation en préalable de la mairie, le concessionnaire pourra faire des travaux dans des voies, des lieux et des terrains publics, dès que ça soit nécessaire à

l'exécution de ses services" (clause 9^e). La clause 14^e ajoute que le concessionnaire doit informer préalablement au concédant tous les travaux qu'il veut réaliser dans des voies ou des lieux publics de la commune, "sauf en cas d'urgence". La clause 17^e complète cet ensemble de mesures, déterminant qu'il est de compétence du concessionnaire de "promouvoir des expropriations d'utilité publique" à ses propres frais, ainsi qu'établir des servitudes dans des biens publics ou privés nécessaires à l'exploitation des services d'eau et d'égouts. Le premier alinéa de cette clause précise que les expropriations dépendent de l'initiative du maire de décréter l'utilité publique des lieux concernés, "moyennant la sollicitation bien-fondée du concessionnaire".

Cependant, parmi les mesures concernant le rapport services d'assainissement de base/gestion urbaine de la commune, nous trouvons certaines clauses qui interfèrent dans la politique de développement urbain de la municipalité. C'est le cas de la clause 9^e, déterminant que "l'autorisation pour l'ouverture de nouveaux lotissements dans la commune dépendra de l'approbation préalable par le Concessionnaire des projets de réseaux d'eau et d'égouts concernant l'aire allant être lotie", alors que les travaux correspondants devront être réalisés "aux frais et sous la responsabilité exclusive...du propriétaire ou du promoteur du lotissement". Même si cette clause peut interférer dans les projets d'expansion urbaine relevant de la propre municipalité, nous pouvons admettre qu'elle possède une certaine légitimité.³¹ Ce n'est pas le cas de la clause 10^e, suivant laquelle "chaque fois que des altérations ou des remaniements dans les réseaux d'eau et d'égouts soient réalisés par sollicitation de la Mairie, celle-ci fournira au Concessionnaire, en avance, les ressources nécessaires à de telles modifications". Or, il est clair que cette clause ne respecte ni les droits du pouvoir concédant à participer de la définition des investissements prioritaires dans les services concédés, ni l'esprit des

³¹ Cette clause s'appuie sur des dispositifs légaux de l'État de Sao Paulo (art S du Décret n° 52.497 du 21 juillet 1970 et art 6 du Décret n° 12.342 du 27 septembre 1978, dit Code Sanitaire) concernant les "systèmes isolés" de collecte et évacuation des eaux usées. Cherchant à protéger le trésor public de l'État ou des municipalités contre les formes périphériques d'expansion urbaine incitées par la spéculation immobilière, cette législation prévoit que les promoteurs immobiliers responsables des lotissements situés dans des aires non contigues au réseau public d'égouts soient chargés eux mêmes de les doter de cet équipement à leurs propres frais. Une fois installé le système isolé, l'organisme public responsable de la gestion du service d'égouts peut l'incorporer à son patrimoine, devenant alors responsable de son opération et de sa gestion.

contrats de concession traditionnels où le concessionnaire doit assumer lui-même les frais d'investissement dans le secteur qu'il prend en charge. En fait, ce sont les omissions du contrat concernant les conditions des investissements à réaliser (nous y reviendrons ci-après) qui justifient partiellement cette clause, car il ne serait pas juste non plus que le concédant décide unilatéralement, au gré des élus au pouvoir, les travaux que le concessionnaire doit faire hors de son propre programme d'investissements.

Le dernier aspect où nous pouvons repérer des clauses arbitraires favorisant le concessionnaire au détriment du concédant concerne les conditions d'expiration ou de rescision du contrat. À part la fixation des tarifs unilatéralement par le concessionnaire, c'est là-dessus que l'on repère les traits les plus autoritaires des contrats de concession signés dans le cadre du PLANASA. Voyons ce qu'en dit le contrat établi entre la SABESP et la municipalité de Diadema.

Pour ce qui concerne les conditions d'expiration du contrat de concession après son terme, la clause 18^e indique ce qui s'ensuit:

"Finie l'échéance de la concession ou de son éventuelle prolongation, seront rendus à la municipalité, moyennant l'indemnisation de la concessionnaire, tous les biens et toutes les installations qui, directement ou indirectement, contribuent exclusivement et de manière permanente à l'exécution des services d'eau et d'égouts... L'indemnisation des investissements sera faite par le coût historique corrigé de l'inflation conformément à la législation en vigueur, en déduisant la valeur résultant des amortissements..." (traduit par moi).

L'alinéa suivant complète cette clause déterminant que, dans le cas de rescision anticipée du contrat, "pour n'importe quelle raison", le concédant s'oblige à "assumer les compromis financiers du concessionnaire auprès des institutions de crédit liés au Plan national d'assainissement... **indépendamment de l'indemnisation** mentionnée" (souligné par moi).

Or, la clause ci-dessus favorise de manière explicite et unilatérale la compagnie concessionnaire sur plusieurs aspects. Premièrement, l'existence d'une indemnisation à payer après expiration du contrat est elle-même discutable, puisque les plus courant dans les contrats de concession à long terme est que le concédant reprenne

les biens et les installations du concessionnaire sans lui payer aucune indemnité pour les investissements réalisés, parce que le concessionnaire aurait eu le temps de les amortir, voire de les rémunérer (d'autant plus que, dans notre cas, c'est lui même qui détermine, sans aucune interférence du concédant, les tarifs des services concédés). Deuxièmement, le concédant est obligé de reprendre et d'indemniser **"tous les biens et toutes les installations"** du concessionnaire: il n'a pas le droit d'en faire le triage, en payant seulement pour ce qui l'intéresse, comme l'a eu la compagnie par rapport aux biens et aux installations municipales incorporés au moment de la concession en échange de ses actions. Troisièmement, en cas de rescision, suivant les termes soulignés de la clause ci-dessus, le concédant n'a pas le droit de déduire de l'indemnisation à payer au concessionnaire les dettes qu'il a assumées par subrogation dans les compromis financiers de la SABESP auprès des institutions financières du PLANASA (BNH et FAE), comme l'a fait la compagnie concessionnaire par rapport à la participation actionnaire dans son capital rendue à la municipalité lors de l'incorporation de ses biens au patrimoine de l'entreprise (v. supra). Finalement, cette clause contient des omissions qui finissent par favoriser le concessionnaire: rien n'est dit, par exemple, ni sur les conditions de paiement de l'indemnisation (le délai, la possibilité d'en déduire la valeur des actions de la compagnie en mains de la commune...), ni sur la forme de calcul des coûts historiques ou de la parcelle concernant l'amortissement des investissements. Dans ces conditions, les compagnies concessionnaires utilisent des prescriptions et des omissions des clauses contractuelles touchant l'indemnisation comme forme d'intimidation des municipalités qui osent proposer soit la reprise des services par rescision anticipée, soit le non renouvellement des contrats expirés.³²

³² Dans les deux cas, la stratégie courante des compagnies concessionnaires est d'exiger que les municipalités concédantes payent intégralement et en préalable les indemnisations dues avant de leur rendre l'exploitation des services et les biens et équipements associés. Comme nous le verrons à la prochaine section, cela a été le cas de la SABESP par rapport à Diadema. Quant aux municipalités concédantes qui ne veulent pas renouveler la concession des services après expiration du contrat, les cas les plus connus concernent des villes des États du Rio Grande do Sul et du Minas Gérais, où l'échéance des concessions a été fixée en 20 ans. Ainsi, dans le premier État, les mairies de Novo Hamburgo et Carazinho se trouvent en dispute judiciaire avec la compagnie concessionnaire, la CORS AN, depuis 1990 et 1993, respectivement, sans avoir réussi à reprendre la gestion de leurs services concédés après

Enfin, nous pouvons maintenant rappeler d'autres omissions flagrantes du contrat de concession qui favorisent la compagnie concessionnaire au détriment du concédant. Il s'agit, par exemple, de l'obligation de la compagnie de rendre compte périodiquement de sa performance et de ses activités dans la commune à la municipalité (l'informant, par ex., sur l'évolution des taux de couverture des services, les investissements réalisés ou programmés, les travaux de maintenance en cours, etc.), ou encore, du droit du concédant à surveiller la gestion des services pour évaluer si le concessionnaire et en train d'accomplir correctement ses obligations contractuelles: il n'y a absolument rien dans le contrat qui impose cette obligation au concessionnaire ou qui assure ce droit au concédant. Une autre lacune notoire dans le contrat concerne le droit du concédant à participer à la décision sur les investissements du concessionnaire dans la commune, droit qui s'avère d'autant plus juste que la municipalité devra, au bout de compte, indemniser le concessionnaire pour les investissements non amortis.³³ Finalement, le contrat de concession est réticent sur plusieurs aspects des clauses économique-financières: le calcul des coûts des services, les investissements à réaliser, l'origine des ressources devant les financer, sans parler des aspects déjà mentionnés touchant le calcul de l'amortissement des investissements et de l'indemnisation à payer à terme. Bref, le contrat omet tout ce qui peut permettre à la municipalité d'évaluer et de contrôler la performance financière de la compagnie au sein de la commune.

Ayant vu les principaux aspects de l'organisation juridico-institutionnelle des services d'assainissement de base à Diadema pendant qu'ils se trouvent en charge de la SABESP, nous pouvons maintenant examiner quelques éléments de l'organisation technico-administrative du secteur mise en place par le concessionnaire dans la commune.

l'expiration du contrat. En revanche, la mairie de Muriaé, ville du Minas Gérais, l'a réussi seulement après avoir décrété une intervention administrative en 1993 dans l'entreprise concessionnaire (la COPASA) avec l'appui du gouverneur de l'État (v. PEIXOTO, 1994:13).

33 Comme nous l'avons dit avant (note 29), le texte du contrat cherche à justifier cette omission faisant référence au PLANASA. Ainsi, sa clause 7^e affirme que "le concessionnaire, obéissant les priorités fixés pour les centres urbains en conformité avec le PLANASA, est chargée de...solutionner de manière satisfaisante et dans le délai le plus court possible, le problème de l'assainissement de base de la municipalité" (traduit et souligné par moi).

Considérant l'organisation administrative de la S ABESP, la division locale de la compagnie qui s'occupe des services de Diadema se trouve subordonnée à une des cinq sous-divisions de la Direction opérationnelle de la RMSP: la Direction régionale sud.³⁴ Celle-ci est sous-divisée, à son tour, en deux départements opérationnels: d'un côté, un département regroupant la ville de Diadema et le quartier Santo Amaro, situé dans la zone sud de la ville de São Paulo; de l'autre, un département regroupant deux autres quartiers de la même région de la capitale (Campo Limpo et Cápela do Socorro). Ce schéma d'organisation implique des limites considérables à l'autonomie d'action et au pouvoir de décision attribués à l'ingénieur qui dirige la division locale de la S ABESP à Diadema. D'une part, comme nous l'a confié en entretien ce personnage, ses auxiliaires et lui ne doivent s'occuper que des décisions proprement techniques touchant les services, n'étant pas autorisés à traiter des aspects politiques qui les concernent: "je peux éventuellement participer à des réunions avec la population ou avec la direction régionale sud, mais je n'ai pas de pouvoir de décision", nous a-t-il dit lors de notre recherche sur le terrain en avril/mai 1992. D'autre part, les fonctionnaires de cette division doivent s'occuper également des problèmes techniques qui surgissent hors de Diadema, dans le quartier Santo Amaro de la capitale. Nous pouvons conclure que cette organisation administrative contribue à l'éloignement de l'administration locale de la S ABESP des usagers de ses services, ainsi que de la mairie et des élus de la commune.

Un autre aspect important de l'organisation technico-administrative de la S ABESP au niveau local concerne le personnel de la compagnie employé dans la ville. Les seules données que nous avons pu obtenir à cet égard sont très imprécises et déjà anciennes, mais elles permettent quand même d'avoir une idée du "dispositif humain chargé des services dans la municipalité. D'après la Fondation SEADE, la SABESP avait 92 fonctionnaires travaillant à Diadema en 1987. Curieusement, tous étaient considérés comme travaillant dans le domaine opérationnel, alors que le domaine

³⁴ Comme nous l'avons vu au chapitre IV, dans une initiative de décentralisation interne prise à la fin 1991, la Direction opérationnelle de la RMSP a été sous-divisée en cinq directions régionales correspondant aux cinq zones de la métropole: centrale, nord, sud, est et ouest

administratif ne compterait aucun employé ici.³⁵ En laissant de côté les imprécisions de ces chiffres, et les rapportant au nombre d'abonnés au service d'eau à l'époque, on aurait le ratio suivant: environ deux employés **pour** chaque groupe de mille abonnés, soit un ratio beaucoup plus réduit que celui correspondant au service d'eau de Santo André (presque six employés par abonné). Cependant, ces ratios ne sont pas tout à fait comparables du point de vue de la productivité du travail ou des frais de personnel associés, parce que les chiffres concernant Diadema ne prennent pas en compte les nombreux fonctionnaires travaillant à l'administration centrale de la SABESP qui s'occupent des services de la commune.³⁶

1.3.3 - L'organisation institutionnelle des services après la rescision du contrat de concession

La rescision unilatérale du contrat de concession des services d'eau et d'égouts de Diadema à la SABESP, décrétée par la municipalité en juin 1993, est le point de départ du processus d'organisation d'un service municipal consacré au secteur dans la ville. Mais, elle représente aussi une étape de durcissement des conflits surgis dans les négociations entre le concédant et le concessionnaire autour du processus de "municipalisation" sur lequel le premier s'est acharnement engagé. Cette aggravation des conflits a fini par retarder la reprise définitive des services par la municipalité, comme nous allons le voir ici. Donc, avant d'analyser les contours de l'organisation institutionnelle déjà formulée et approuvée pour les services "municipalisés" d'eau et

ⁱ -> Nous pouvons imaginer deux explications distinctes pour cette apparente incohérence dans les chiffres mentionnés. La première est la plus simple: il s'agirait de chiffres incomplets, le nombre de travailleurs administratifs n'ayant pas été fourni par la SABESP. La seconde, au contraire, suppose que ces chiffres représentent la totalité des travailleurs de la SABESP employés dans la commune: la compagnie pourrait considérer tous ses fonctionnaires travaillant dans les municipalités concédantes comme étant des employés de la sphère opérationnelle, alors que la sphère administrative comprendrait seulement ceux qui travaillent dans les directions régionales ou centrale de la compagnie, indépendamment de leur qualification professionnelle ou de la nature de leurs activités de travail. La seconde explication nous paraît la plus plausible.

³⁶ Rappelons que, d'après PEIXOTO (1994:12), l'actuel directeur de la nouvelle Compagnie d'Assainissement de Base de Diadema (SANED), les dépenses d' "administration centrale" de la SABESP avec chacune des municipalités concédantes représentent autour de 25 à 30% des dépenses totales de la compagnie avec les services locaux correspondants. Il est évident qu'une bonne partie de ces dépenses d'administration centrale concerne des frais de personnel.

d'égouts de Diadema, et ceux de l'organisation administrative naissante qui les aura à sa charge, il nous faut examiner ici certains aspects de la négociation et des conflits qui ont eu lieu avant et après la rescision du contrat de concession.

a) Les **antécédents et les contretemps de la rescision du contrat**

Comme nous l'avons vu avant, les débats autour de la municipalisation des services d'assainissement de base de Diadema ont commencé au début 1991, au milieu du second gouvernement du PT dans la ville. Sensibilisé par les manifestations d'insatisfaction populaire avec l'aggravation du rationnement d'eau, avec des erreurs fréquents dans le relevé des compteurs, avec la réalisation de travaux gênants dans des quartiers récemment urbanisés et l'augmentation des tarifs en dessus de l'inflation, le maire alors au pouvoir, M. Ramos, a décidé de faire valoir les prérogatives de la municipalité en tant que pouvoir concédant, cherchant à "ouvrir la boîte noire de la compagnie concessionnaire".³⁷ Il voulait savoir comment la SABESP détermine ses tarifs, connaître les coûts des services et le montant de recettes annuelles perçues par la compagnie à Diadema, ainsi que les plans d'investissement du concessionnaire dans la commune, cherchant à participer de la définition des tarifs et des priorités d'investissement concernant la ville. Son équipe et lui croyaient à la possibilité de régler les conflits avec la SABESP par cette voie, la reprise des services avant l'échéance du contrat étant initialement écartée. Cependant, l'administration centrale de la SABESP s'est montrée rétive à dialoguer avec la mairie sur les points en question, alors que la division locale de la compagnie, plus ouverte et accessible, n'avait aucun pouvoir de décision ni les informations-clefs sollicitées par la mairie.

Après un an d'efforts en vain, la résistance de la SABESP à dialoguer avec la mairie de Diadema a contribué à radicaliser la position du maire et de son secrétaire de travaux publics à l'égard de la municipalisation des services d'eau et d'égouts de la

•> 'Les manifestations devant la division locale de la SABESP étaient alors fréquentes, de même que les réclamations dans la presse à l'égard de la compagnie.

commune: le premier a voulu mener à terme la reprise des services avant la fin de son mandat, tandis que le second, alors candidat du PT à la succession de M. Ramos, faisait de la "municipalisation" définitive des services une promesse de campagne. Cependant, la question divisait encore les techniciens de la mairie, dont certains voyaient des risques importants dans le processus.³⁸ Dans ces conditions, le maire n'a fait que déclencher un processus de discussion interne, faisant appel à des consultants techniques et juridiques liés au secteur, comme l'ingénieur sanitaire Rodolfo Costa e Silva (dont nous avons déjà parlé ici maintes fois).

Avec la victoire du candidat du PT dans les élections d'octobre 1992, José de Filippi Júnior, le processus de municipalisation a gagné une nouvelle impulsion, ayant effectivement démarré alors. Ainsi, au début de son administration, le nouveau maire a nommé une commission pour étudier la viabilité économique de la création d'un service municipal d'assainissement de base. Composé de trois membres - l'économiste Joao Batista Peixoto (ex-P.D.G. de la Cie. des eaux et des égouts d'Osasco, la CAEMO, ex-coordonateur du programme de travaux du SEMAS A pendant la gestion du PT à Santo André, et futur P.D.G. de la Cie. d'assainissement de Diadema, la SANED), l'ingénieur Miranda Neto (futur Directeur d'opérations de la SANED), plus le conseiller juridique de la mairie, cette commission a conclu que les services d'eau et d'égouts de Diadema s'avéraient pleinement rentables, même tenant compte des frais d'indemnisation à payer à la SABESP, et des réductions significatives dans le barème des tarifs préconisées par la mairie.³⁹ Voyons comment.

Suivant les études menées par la commission mentionnée ci-dessus, les recettes tarifaires mensuelles de la future compagnie municipale d'eau et d'égouts de Diadema,

³⁸ Ainsi, lors d'un entretien concédé à l'auteur en mai 1992, le Secrétaire de Planification de Diadema, M. Bossi, nous a affirmé que les risques de la municipalisation étaient nombreux: "...C'est trop compliqué juridiquement, et on ne sait pas combien ça coûterait à la municipalité. Notre manque de personnel et de savoir-faire spécialisés dans ce domaine est un autre problème important. Je crois qu'il y a une certaine précipitation du maire à cet égard. Il veut concrétiser la municipalisation encore dans son administration, mais la discussion n'est même pas arrivée au Conseil Municipal...".

³⁹ Les techniciens de la commission de municipalisation prévoient les réductions moyennes suivantes dans le barème des tarifs pratiqué par la SABESP dans la commune: 30% pour la consommation résidentielle (40% pour les résidences restant dans les limites de la consommation forfaitaire mensuelle de 10 m³ d'eau), 10% pour la consommation commerciale et publique, et 5% pour la consommation industrielle.

avec les décomptes prévus, ont été estimées à environ 1,6 millions de dollars américains (au cours de juin 1993). D'après les calculs effectués alors, ce montant suffirait à couvrir les dépenses courantes de fonctionnement des services (estimées à environ 400 mille dollars par mois), à payer toutes les nouvelles dépenses découlant de la rescision, permettant également de dégager un excédant d'environ 400 mille dollars pour financer de nouveaux investissements. Quant aux nouvelles dépenses que la rescision implique, elles devraient consommer le restant des recettes tarifaires. Examinons-les.

Les dépenses découlant de la rescision concernent, tout d'abord, le produit que le nouveau service municipal devra distribuer, c'est à dire: l'eau potable délivrée aux réservoirs de la commune. Une fois concrétisée la reprise des services concédés, la compagnie municipale se verra obligée à l'acheter en gros à la SABESP, devant lui payer pour cela (toujours selon les études de la commission de municipalisation) à peu près 615 mille dollars par mois. Puis, la rescision implique aussi des frais concernant l'indemnisation contractuelle à laquelle la compagnie concessionnaire a droit pour les investissements non amortis. Les calculs de la commission à cet égard s'appuient sur une base moins solide, puisqu'ils reposent sur les conditions de paiement souhaitées par la mairie, auxquelles la SABESP s'oppose radicalement. Rappelons les éléments fondamentaux du contentieux entre les deux parties à ce sujet

À la fin juin 1993, peu après la promulgation du décret de la municipalité déterminant la rescision unilatérale du contrat de concession, la SABESP déclarait avoir investi le total 60 millions de dollars américains dans la municipalité de Diadema pendant toute la durée de la concession.⁴⁰ La compagnie affirmait également avoir programmé des investissements supplémentaires de 24 millions de dollars pour financer des travaux en cours dans la commune liés au Programme de dépollution du Tietê (v. prochain chapitre), lesquels ont été arrêtés avec la rescision du contrat. Comme l'indemnisation ne concerne que les investissements non amortis, la commission de municipalisation nommée par la mairie a estimé que la valeur à indemniser devrait se

⁴⁰ Nous examinons ces investissements de manière plus détaillée à la section 2.1 du chapitre présent

situer entre 30 et 40 millions de dollars, se proposant de la payer en prestations mensuelles de 180 mille dollars à une échéance de 15 années (ce qui correspondrait au montant de 32,4 millions de dollars).⁴¹ Donc, si la SABESP acceptait le paiement de l'indemnisation dans les termes proposés par la mairie de Diadema, le coût de la rescision ne représenterait pas un obstacle majeur à la reprise des services par la municipalité, d'autant plus que les recettes tarifaires semblent suffisantes pour assurer le recouvrement des coûts de fonctionnement des services et permettre la réalisation de nouveaux investissements. Cependant, à partir de la rescision du contrat de concession par la municipalité, la SABESP s'est avérée très récalcitrante dans les négociations avec la mairie de Diadema autour des conditions de la reprise des services par la commune, à commencer par celles touchant l'indemnisation: en estimant que celle-ci devait atteindre "au moins 50 millions de dollars", la SABESP voulait la recevoir intégralement et préalablement avant de restituer les équipements et l'exploitation des services en question à la municipalité de Diadema.

La dispute entre les deux parties a connu plusieurs rounds. Examinons brièvement quels ont été les principaux, après quoi nous allons finalement analyser l'organisation institutionnelle des services qui émerge à partir de la rescision du contrat de concession.

Le 26 mai 1993, le Conseil Municipal de Diadema approuve le projet de loi autorisant la rescision du contrat de concession des services d'eau et d'égouts de la ville à la SABESP, ainsi que la création de la Compagnie d'assainissement de Diadema, la SANED. Des 21 membres du Conseil Municipal, dont seulement sept appartiennent au parti du maire (le PT), un seul vote contre le projet, en argumentant que la municipalité n'aurait pas les moyens d'investir dans les services de la commune autant que la SABESP avait promis pour les prochaines années: un total de 31 millions de dollars.⁴²

Une fois approuvée par le Conseil Municipal, la loi municipale n° 1.254 est promulguée

⁴¹ Ce délai a été proposé tenant en compte l'article 293 de la Constitution de l'État de São Paulo promulguée en octobre 1989, suivant lequel les municipalités dont les services d'assainissement de base ont été concédés à la SABESP peuvent leur reprendre moyennant le paiement de l'indemnisation due à la compagnie dans une échéance pouvant aller jusqu'à 25 ans.

⁴² D'après une déclaration du Conseiller Ventrici au journal *Diario do Grande ABC*, édition publiée au 14 avril 1994. Apparemment, le chiffre mentionné concerne ce qu'il dit: une promesse de la SABESP, pas une valeur exacte touchant des investissements déjà programmés spécifiquement pour la commune.

par le maire de Diadema le 9 juin 1993, date à partir de laquelle la rescision du contrat de concession se trouve formellement et légalement accomplie. C'est à partir de ce moment-là que les rapports de conflit entre la municipalité de Diadema et la SABESP commencent à devenir vraiment antagoniques.

La municipalité déclare son autonomie dans le domaine de l'assainissement de base, mais elle ne déclare pas la guerre à la SABESP. Ainsi, le 24 juin 1993, le maire de Diadema notifie formellement la SABESP de la décision de la municipalité, se proposant de négocier amicalement les termes de la rescision. Dans les semaines qui suivent, la mairie de Diadema envoie à la SABESP une proposition préliminaire concernant les biens de la compagnie devant être transférés à la commune et la forme de réalisation de l'audit pour évaluer le montant de l'indemnisation qu'elle devra payer à l'entreprise.

Un mois après sa notification, la SABESP ne donne aucune réponse à la mairie de Diadema, laquelle sollicite à nouveau une manifestation officielle de l'entreprise sur les propositions qui lui ont été faites. La réponse vient peu après sous une forme inattendue: pendant le moi d'août 1993, la SABESP essaie trois fois d'empêcher la décision de la municipalité avec des actions dans la justice, mais elle en sort perdante à chaque fois. Regrettant les actions judiciaires de la SABESP, la mairie de Diadema réaffirme à la compagnie sa disposition de procéder à une "rescision amicale" du contrat de concession.

En octobre 1993, la SABESP finit par accepter de négocier la rescision, présentant à la mairie de Diadema sa proposition sur les critères d'évaluation concernant les biens et les droits indemnifiables. La mairie de Diadema accepte les termes généraux de cette proposition initiale de la SABESP, et présente une contre-proposition touchant les points qu'elle considère "polémiques", laquelle fixe la date de fin mars 1994 comme échéance limite pour la reprise des services (doit-on avancer que cette limite allait être largement franchie?).

À la fin novembre, la SABESP pose trois conditions pour la continuité des négociations: 1) que la mairie de Diadema fasse de démarches pour assurer sa

subrogation dans des contrats de la compagnie concernant le financement des services de la commune auprès du FAE de São Paulo, de la Caisse Economique Fédérale (CEF), du BID et du BIRD; 2) qu'elle promulgue une loi municipale offrant une partie des recettes fiscales de la commune comme garantie de paiement non seulement des indemnisations dues à la rescision, mais aussi de la fourniture d'eau en gros et des services de transport, d'interception et d'épuration des eaux usées de la commune qui seront en charge de la compagnie; 3) que Diadema accepte les termes proposés par la SABESP pour l'élaboration des contrats concernant les services métropolitains mentionnés (la fourniture d'eau en gros et le traitement des eaux usées). Présentant des propositions alternatives touchant des points spécifiques à figurer dans ces contrats (dont nous parlerons davantage au prochain chapitre), la mairie de Diadema accepte ces conditions et commence les démarches pour les concrétiser. Parmi celles-ci, la mairie fixe un délai pour que la SABESP lui fournisse des informations-clefs concernant les contrats de financement auxquels elle se verra subrogée.

Au début 1994, les négociations s'enlisent dans la négligence de la SABESP par rapport aux sollicitations d'informations et de documents de la part de la mairie de Diadema. Ainsi, la SABESP se refuse systématiquement à fournir à Diadema les données de ses fichiers commercial (informations complètes sur les abonnés de toutes les catégories) et technique (informations sur les réseaux), ainsi que des projets et des études qu'elle possède touchant les services de la municipalité. Ces informations ont été sollicitées pour la première fois le 8/7/93. Puis, la mairie a réaffirmé cette sollicitation le 18/8/93, le 9/11/93, le 17/12/93 et le 8/3/94, sans aucune manifestation de la compagnie. Il en est de même pour l'inventaire des biens à transférer à la commune, que la mairie a sollicité à plusieurs reprises à partir du début juillet 93 jusqu'en mars 1994, quand la SABESP a finalement fourni une liste partielle et incomplète de ces biens. C'est également le cas des contrats de financement de la SABESP concernant les services de Diadema, sollicités par la mairie le 17 décembre 1993: la SABESP n'a fourni qu'un relevé partiel, avec des données incomplètes quelques jours après. Dans

ces conditions, il est clair que la reprise des services par la municipalité n'aurait pu se faire à court terme, comme le souhaitait la mairie.

Il semble que la situation commence à s'améliorer en avril 1994. Au début du mois, la mairie de Diadema informe la SABESP de l'approbation d'une loi municipale lui donnant les garanties fiscales de paiement de l'indemnisation et des services métropolitains qu'elle avait sollicitées, et demande une réunion avec la direction de l'entreprise pour discuter un calendrier d'activités permettant de mener à terme la "municipalisation". La réunion a lieu le 19 avril avec le nouveau Directeur d'opérations de la SABESP pour la RMSP. Semblant méconnaître l'état du processus de municipalisation à Diadema, celui-ci demande qu'est-ce que la SABESP pourrait faire pour que la municipalité oublie son envie de reprendre dans ses mains la gestion des services, et propose de recommencer tout le processus de discussion! Sortant de la réunion indigné, le maire de Diadema envoie ce jour même, via fax, une notification au président de la SABESP lui donnant un délai de 60 jours pour achever la négociation amicale de la municipalisation et jusqu'au premier juin 1994 pour fournir à la mairie de Diadema les documents essentiels relatifs aux services de la commune.

Avec l'intervention des députés du PT dans l'Assemblée de l'État de São Paulo, le maire et une commission de conseillers municipaux de Diadema obtiennent un rendez-vous avec le président de la SABESP le 4 mai 1994. Dans cette réunion, il est décidé un délai d'environ 15 jours pour qu'une commission technique définisse l'échéance et les tâches nécessaires pour dresser l'inventaire des biens devant être indemnisés, et proposé un nouveaux rendez-vous entre le maire de Diadema et le président de la SABESP pour la signature conjointe d'un accord fixant les droits et les obligations de chaque partie visant à assurer le transfert des services à la commune. La réunion de la commission technique a lieu le 10 mai, alors que la réunion entre le maire et le président de la SABESP n'est jamais convoquée, nonobstant les nombreuses sollicitations du premier.

Le premier juin 1994, fini l'échéance donnée par le maire pour que la SABESP envoie à la mairie de Diadema les informations-clefs concernant les services d'eau et

d'égouts de la commune, il n'y a aucune manifestation de la compagnie à cet égard. En revanche, la SABESP annonce le démarrage du dressage de l'inventaire des biens meubles et immeubles indemnissables par une commission interne de l'entreprise, dont le travail, suivant l'accord établi avec la mairie de Diadema, devait être conclu en 180 jours. Cette annonce n'est pourtant pas suffisante pour éviter une radicalisation de la part de la mairie.

Devant l'enlisement des négociations et le manque de réponse de la SABESP aux sollicitations de la mairie de Diadema (y compris la réunion entre le maire et le président de la compagnie), le 13 juin 1994 environ 300 personnes, incitées par la mairie, ont manifesté devant la division locale de la SABESP, et puis envahi le bâtiment, pour faire pression en faveur de l'accélération du processus de municipalisation des services d'assainissement de base de la ville (d'après le quotidien *Diario Popular* du 14 juin 1994). Le maire lui-même, avec un certain nombre de conseillers municipaux, a été présent dans cette manifestation ayant culminé dans l'invasion et l'occupation de l'immeuble de la compagnie. L'occupation du siège local de l'entreprise a duré trois jours, ayant eu une forte répercussion dans la presse locale et régionale (y compris dans les journaux télévisés). Cependant elle a contribué à brouiller les rapports entre la mairie de Diadema et la SABESP, qui s'est refusée à continuer les négociations avec le maire.

Cherchant à sortir de la situation d'impasse qui s'était formée alors, le maire décrète la saisie des biens de la compagnie nécessaires à la continuité des services d'eau et d'égouts dans la commune, le décret étant approuvé par le Conseil Municipal le 24 juin. Cette mesure marque la fin du processus de rescision amicale, converti dans un processus de "rescision unilatérale par intérêt public et convenance administrative".⁴³ Mais elle n'a pas eu d'effet pratique immédiat, puisque la SABESP a aussitôt présenté un recours à la justice contestant sa légalité.

Toutefois, la SABESP ne faisait que gagner du temps, puisque la loi municipale déterminant la saisie de ses biens dans la commune a été très bien fondée juridiquement:

^{4:5} Pour en savoir plus sur les formes juridiques de rescision des contrats de concession et leurs enjeux, voir PEIXOTO (1994).

en même temps qu'elle engage formellement la municipalité à payer les indemnités contractuelles dérivant de la rescision, elle fournit des fondements juridiques au principe suivant lequel la reprise des services est indépendante du paiement de l'indemnisation due à la compagnie. Ainsi, nonobstant les nombreux va-et-vient dans la justice qui ont eu lieu à la suite de cette décision, la municipalité de Diadema a finalement réussi sa thèse: la justice lui a donné gain de cause, l'autorisant à reprendre la gestion des installations et des services d'eau et d'égouts de la commune, alors qu'aucune décision n'était encore prise par rapport à l'indemnisation. Rajoutons que la reprise définitive des services a demandé le règlement préalable de nombreux problèmes techniques et administratifs avec la SABESP, n'ayant pu avoir lieu effectivement qu'au 17 février 1995. Quant au problème de l'indemnisation, il conviendrait d'examiner maintenant quelle est la situation actuelle des négociations entre les deux parties à cet égard.

Fini le délai de 180 jours que la municipalité de Diadema avait accordé à la SABESP pour dresser l'inventaire de ses biens meubles et immeubles devant être indemnisés par la première à la fin décembre 1994, la compagnie n'a présenté aucun résultat: au contraire, elle a demandé une nouvelle échéance de quatre mois pour conclure les travaux correspondants. La municipalité n'a même pas répondu. Comme nous l'a expliqué, en entretien, le P.D.G. de la SANED, à partir du moment où la municipalité a adopté comme option juridique la "rescision unilatérale", sa décision ayant été contestée en justice par la SABESP, les conditions de paiement de l'indemnisation (les montants, les délais) sont devenues un problème de la compagnie. Voyons ce qu'il en dit:

"On ne sait pas encore combien on doit payer à la SABESP. Jusqu'aujourd'hui, la compagnie ne nous a pas présenté les données concernant les biens indemnisables...On voulait avoir ces données, négocier et payer l'indemnisation, mais il nous manque les données. Nous croyons que ça doit s'approcher des 40 millions de dollars, dont une partie doit être composée de dettes de la SABESP auxquelles nous allons être subrogées (cette partie devant être déduite du montant à payer directement à la compagnie)...Désormais, c'est à eux de dresser l'inventaire complet de leurs investissements non amortis et des biens indemnisables...Il en est de même pour les conditions de paiement: soit la compagnie nous appelle pour négocier et discuter les règles, soit elle nous poursuit avec une action indemnitaire pour que le

juge détermine combien devra être payé et comment...Nous avons proposé de payer une valeur qui soit déterminée par un audit rigoureux et indépendant, avec des critères pré-définis, dans un délai de quinze ans. Nous avons même accepté de négocier cette échéance, en réduisant le délai de paiement jusqu'à dix ans, l'équivalent du temps qui manquait pour l'échéance normale du contrat de concession. Mais la SABESP l'a refusé...Nous sommes disposés à négocier. Nous ne voulons pas résoudre ce problème dans la Justice, même si cela pourrait nous bénéficier: on gagnerait au moins cinq ans sans rien payer...(interview à l'auteur le 31 janvier 1995)

En fait, les conversations entre la compagnie et la mairie de Diadema, normalement représentée par le président de la SANED, n'ont jamais cessées entièrement puisque, d'une part, la mairie sait qu'elle va continuer à dépendre de la SABESP sur plusieurs aspects relatifs soit au processus de municipalisation, soit à des maillons qui se trouvent en amont et en aval des services municipalisés; d'autre part, la SABESP s'aperçoit que son intransigeance peut lui coûter cher. Ainsi, de nouveaux compromis sont en train de se dessiner entre les deux parties, comme nous allons le voir ci-après.

b) L'organisation institutionnelle post-rescission

Comme nous l'avons vu avant, la loi municipale ayant autorisé la rescission du contrat de concession des services d'eau et d'égouts de Diadema à la SABESP a également créé l'organisme municipal chargé d'assumer la gestion de ces services après la fin de la concession: la Compagnie d'assainissement de Diadema (SANED). Examinons maintenant quelles sont les principales caractéristiques institutionnelles et organisationnelles de cette compagnie.

Chargée "d'étudier, de projeter et d'exécuter, directement ou indirectement, les services et les travaux relatifs à l'opération, la maintenance, l'extension, et l'amélioration des systèmes publics municipaux d'eau et d'égouts", la SANED a été constituée comme une entreprise municipale de droit privé ou, plus précisément, une société d'économie mixte. Cela veut dire qu'il s'agit d'une entreprise soumise non seulement aux directives de la puissance publique municipale, mais aussi aux règles qui régissent l'activité commerciale des sociétés privées. Nous y reviendrons.

D'après ce qui a été annoncé à l'époque de sa création, le capital social de la SANED, auquel peuvent participer des personnes physiques ou morales de droit public ou privé, a été fixé en 10 milliards de *cruzeiros* (Cr\$) - soit l'équivalent à 193 mille dollars américains en valeurs de mai 1993 - et divisé en cent mille actions ordinaires de Cr\$ 100.000,00 donnant droit de vote et droit à des dividendes annuels de 6%.⁴⁴ S'appliquant au profit net annuel de la compagnie, avec des exclusions légales qui arrivent à presque 50% de ce montant, il s'agit d'une rémunération plutôt symbolique, prévue dans le statut de la compagnie municipale pour satisfaire à la législation pertinente. D'ailleurs, la législation brésilienne des sociétés anonymes prévoit que l'assemblée de la compagnie, puisse décider de ne pas payer de dividendes dans l'intérêt de la société et de ses plans d'investissement. Or, ce genre de société d'économie mixte est constituée par des compagnies para-publiques, dont l'assemblée est toujours contrôlée de fait par l'autorité organisatrice concernée (une municipalité, un État-fédéré ou un organe du gouvernement fédéral): c'est le cas de la SANED, dont la loi de création détermine que la mairie de Diadema détienne toujours le contrôle d'au moins 70% de ses actions, quoique ce niveau de contrôle actionnaire soit relativement réduit par rapport à la participation ordinaire du pouvoir public dans les S.E.M. para-publiques du pays.⁴⁵ Ainsi, la procédure habituelle de ces compagnies est justement de ne pas payer les dividendes, même si la législation prévoit qu'il y ait réserve d'une parcelle des profits annuels pour ce faire (c'est d'ailleurs la procédure que la SABESP a toujours adopté à l'égard de ses actionnaires depuis sa création).

Mais il y a un autre aspect de l'organisation institutionnelle de la SANED concernant son capital social qui mérite particulièrement notre attention: l'article 44 de son statut. Cet article permet à la SABESP de convertir une partie de ses droits

⁴⁴ Pour ce qui concerne le capital social de la SANED, nous citons ici les chiffres qui figurent dans le reportage "Diadema rompe contratos com a SABESP e se prepara para municipalizar serviços", paru dans l'édition du journal *Gazeta Mercantil* de 26 à 28 juin 1993. C'était plutôt une prévision, puisqu'un an et demi après un audit indépendant d'une entreprise privée indiquait un capital beaucoup plus réduit: 47.204,00 Reais, soit autour de US\$ 48.000, 00 en valeurs de décembre 1994 (suivant le taux d'échange officiel).

⁴⁵ ^ Le président de la commission de municipalisation des services d'eau et d'égouts de Diadema et futur PDG de la SANED, M. Peixoto, justifie cette "faible" participation de la mairie dans le capital social de la compagnie municipale comme un besoin d'augmenter le contrôle social sur les actions l'entreprise.

indemnitaires relatifs à la rescision du contrat de concession en participation actionnaire dans le capital social de la SANED jusqu'à la limite de 20% de celui-ci. Les alinéas suivants précisent que, respectées ces limites et le contrôle de 70% des actions par la mairie de Diadema, cette conversion peut se faire aussi bien par transfert d'une partie des actions souscrites par celle-ci que par souscription impliquant l'augmentation du capital social de la compagnie municipale. Initialement conçu par la mairie de Diadema comme un moyen pouvant permettre de négocier la réduction du montant de l'indemnisation à payer à la SABESP, ce point a finalement attiré l'attention de cette entreprise elle-même. Ayant perdu la bataille judiciaire menée avec la mairie de Diadema autour de la reprise des services par la municipalité indépendamment du paiement de l'indemnisation, la SABESP a compris qu'il serait politiquement intéressant pour elle-même de continuer présente dans la gestion des services de la municipalité: sa défaite dans le processus (jusqu'ici inédit) de rescision anticipée du contrat de concession par initiative unilatérale de la municipalité ne jouerait pas ainsi le mauvais exemple pour la compagnie, ne pouvant pas être caractérisé comme une sorte d'"expulsion" de la SABESP du territoire de la commune déterminée par le pouvoir concédant. En plus, disposant de droit de vote dans l'assemblée des actionnaires de la SANED, voire éventuellement d'un représentant dans son Conseil d'administration (voir ci-après), la SABESP pourrait ainsi influencer dans les décisions de la SANED qui l'intéressent, notamment celles ayant trait au paiement régulier des indemnités qui lui sont dues ou des factures concernant les services métropolitains à sa charge dont la SANED va dépendre bientôt (la fourniture d'eau potable à Diadema, et le transport/interception/traitement des effluents collectés par le réseau d'égouts de la commune). D'ailleurs, avec le suivi permanent du développement effectif et des projets concernant les réseaux d'assainissement de base de Diadema, la SABESP pourrait mieux ajuster et contrôler la prestation de ces mêmes services. Ce sont quelques-unes de raisons qui ont poussé la SABESP à proposer récemment cette voie (la conversion

partielle de ses droits indemnitaires en participation dans le capital actionnaire de la SANED) comme alternative pour régler la question de l'indemnisation.⁴⁶

Examinons maintenant les contours de l'organisation administrative de la SANED. Suivant les règles générales de la législation des sociétés anonymes, l'administration de cette compagnie municipale est organisée en trois instances fondamentales: le Conseil d'administration, la Direction exécutive et le "Conseil de surveillance" (*Conselho fiscal*). Voyons quelle est la composition et quelles sont les attributions de chacune de ces instances.

Le Conseil d'administration de la compagnie est composé par sept membres formellement élus par l'assemblée des actionnaires⁴⁷ pour exercer un mandat renouvelable de deux ans (et révocable par l'assemblée à n'importe quel moment), dont quatre représentants nommés par la mairie de Diadema (y compris le président du Conseil), deux représentants nommés par le Conseil municipal parmi les actionnaires, plus un représentant nommé par le Conseil municipal d'assainissement (nous en parlerons davantage ci-après). D'après le statut de la SANED, il incombe au Conseil d'administration, entre autres attributions, l'approbation du budget annuel et des plans d'investissement de la compagnie, "respectées les délibérations du Conseil municipal d'assainissement"; l'autorisation pour émettre de nouvelles actions ou pour vendre des biens faisant partie de l'actif permanent de l'entreprise; l'autorisation à emprunter pour financer de nouveaux investissements.

La direction exécutive de la SANED est composée de trois membres élus par le Conseil d'administration pour exercer un mandat renouvelable de deux ans (également révocable par décision du conseil): le Président directeur général (avec formation supérieure et expérience reconnue obligatoires dans le domaine de l'assainissement), le

46 D'après le témoignage du PDG de la SANED en entretien à l'auteur le 31 janvier 1995. Il est évident que, vu l'asymétrie entre les deux montants, même avec une forte augmentation du capital social de la SANED, la conversion des droits indemnitaires de la SABESP en actions de la compagnie municipale ne va jamais représenter une réduction vraiment significative de l'indemnisation due à l'entreprise étatique. Ainsi, cette voie s'avère moins prometteuse qu'elle ne le semble.

47 L'assemblée des actionnaires est juridiquement l'instance supérieure de décision d'une société d'économie mixte. Cependant, dans le cas des compagnies para-publiques municipales, elle finit par devenir une sorte d'instance purement formelle puisque, comme nous l'avons vu avant, ses décisions sont contrôlées dans la pratique par l'actionnaire qui détient la nette majorité des actions: la mairie, représentée par le maire.

directeur d'administration (idem), et le Directeur d'opérations (obligatoirement ingénieur civil ou sanitaire). Parmi les attributions principales de la Direction executive de la SANED se trouvent les suivantes: l'élaboration du budget annuel et des plans d'investissements de la compagnie; la promotion des mises à jour et de réajustements tarifaires; la définition de la politique de ressources humaines et du plan de carrière et de salaires des employés de la compagnie; l'élaboration du rapport annuel d'activités et du bilan financier de la compagnie.

Formellement élu par l'Assemblée des actionnaires, le Conseil de surveillance de la SANED est composé par trois membres, dont un représentant nommé par le maire de Diadema, un représentant nommé par le Conseil Municipal, et un représentant nommé par le Conseil municipal d'assainissement. Parmi ses attributions légales, il incombe au Conseil de surveillance d'approuver le rapport annuel, le bilan financier et les comptes de la compagnie en général.

À côté de ces trois instances principales d'administration de la SANED, nous trouvons un corps indépendant qui devrait fonctionner comme un comité consultatif de la compagnie municipale disposant également d'un certain pouvoir délibératif sur la gestion des services dont elle s'occupe: le Conseil d'assainissement de Diadema. Ce conseil est composé par une vingtaine de membres, dont onze représentants des quartiers de la ville élus par les habitants; un représentant nommé par chacune des centrales syndicales disposant de représentation dans la ville; un conseiller nommé par le Conseil Municipal; un représentant nommé par chacune des deux entités patronales de Diadema; un représentant nommé par la Direction executive de la SANED; un représentant élu parmi les employés de la SANED, et un représentant nommé par le maire. Parmi ses attributions principales, il incombe au Conseil d'assainissement de délibérer sur les programmes annuels d'action et d'investissements de la SANED formulés à partir du budget prévisionnel de la compagnie; surveiller la qualité des services, l'application adéquate des ressources financières, les activités, et les projets de la SANED; promouvoir des activités de mobilisation et d'éclaircissement de la population par rapport aux problèmes du secteur, formuler des propositions et des

suggestions pour l'amélioration ou l'extension des services. Cependant, il faut dire que l'implantation effective de ce Conseil, créé par détermination de la loi municipale n° 1.311 du 30 décembre 1993, s'est avérée difficile, n'ayant pas encore eu lieu. **

Nous pouvons remarquer que l'organisation institutionnelle de la SANED cherche à doter la municipalité, au sens large du terme, de pouvoir de contrôle sur la gestion des services. Si la mairie de Diadema apparaît en premier lieu comme l'autorité organisatrice des services, la compagnie municipale doit également rendre compte de ses activités et de sa performance à des représentants du Conseil Municipal et de la société civile faisant partie du Conseil d'administration ou du Conseil de surveillance de la SANED. Au-delà de l'organisation administrative de la compagnie municipale, et de l'effort d'implantation du Conseil municipal d'assainissement, le contrôle social sur les services en charge de la SANED s'avère présent dans d'autres aspects de son organisation institutionnelle. Ainsi, la loi de création de la SANED détermine que le Pouvoir Exécutif est obligé de réaliser une "consultation populaire" tous les quatre ans, où les usagers des services d'eau et d'égouts devront donner leur avis sur les performances de la compagnie municipale dans ce domaine, pouvant même décider de sa continuité dans la prestation des services. Dirigée à au moins 60% des usagers résidant dans la commune, cette consultation pourrait éventuellement résulter dans la dissolution de la SANED si la majorité des usagers consultés ainsi le décidait...

Il faut dire que le contrôle social sur les activités de la SANED s'applique spécialement aux aspects économique-financiers de sa gestion. Ainsi, la loi de création de cette compagnie municipale exige, par exemple, qu'elle présente obligatoirement un bilan financier mensuel de ses activités au Conseil Municipal. Par ailleurs, cette loi impose des limites à la quantité de personnel pouvant travailler à l'entreprise: hormis les

48 D'après le PDG de la SANED, l'implantation du Conseil municipal d'assainissement de Diadema se trouve devant deux types de difficultés: d'une part, le manque d'appel dérivé du retard dans la concrétisation de la reprise des services par la municipalité; d'autre part, la prolifération de "conseils populaires" dans la commune pendant les administrations petistes (v. SIMOES.1992). Comme la législation concernée interdit la participation d'une même personne dans plus d'un conseil, il s'avère maintenant difficile de trouver un représentant de chaque quartier pour le conseil municipal d'assainissement. La mairie est en train d'étudier la révocation de la loi ayant créé ce conseil, dont les fonctions seraient absorbées soit par le Conseil municipal de santé, soit par le Conseil municipal de l'environnement.

postes de direction pourvus par nomination du PDG (au nombre de neuf, exceptés les membres de la Direction executive), le nombre d'employés de la SANED ne peut pas dépasser soit la limite de 0,13% de la population totale de Diadema (mesurée par le recensement officiel de la Fondation IBGE et augmentée annuellement du taux d'accroissement populationnel estimé par la même institution), soit celle de 0,45% du nombre total de branchements d'eau et d'égouts de la municipalité, toutes les catégories confondues, devant prévaloir la limite inférieure.⁴⁹ En fait, la SANED a suivi de près ces limites, en réalisant un concours public pour suppléer à 343 postes (hormis les neuf pourvus par nomination du PDG). Parmi les approuvés, selon le PDG de la SANED, une bonne partie a déjà été embauché, mais se trouve encore en phase d'apprentissage ou formation, alors que d'autres n'attendent qu'arrive la date de leur embauche⁵⁰ D'après lui, l'entreprise devrait commencer à opérer avec à peu près 300 fonctionnaires, dont 65% de personnel opérationnel et 35% de personnel administratif.

Mais, à part les déterminations issues du statut de la SANED, cette compagnie doit obéir à des contrôles économique-financiers déterminés par la législation commerciale. Ainsi, elle est obligée à faire la comptabilité des coûts des services, à réévaluer périodiquement ses actifs, et à prévoir des recettes pour l'amortissement et le renouvellement de ses équipements et installations. L'obligation de réaliser systématiquement ces contrôles, avec la flexibilité dans la gestion du personnel dérivant de son régime juridique distinct de la fonction publique, constituent les avantages administratives de l'entreprise publique d'économie mixte sur les autres formes de gestion publique existant dans le cadre juridico-administratif brésilien. D'après le PDG de la SANED, ces avantages constituent la principale justification pour le choix de la compagnie municipale comme modalité d'administration indirecte de 1* assainissement

49 En appliquant les mêmes limites au personnel employé dans les services d'eau et d'égouts gérés par le SEMAS A, on s'aperçoit que l'autarchie de Santo André dépasse ces limites par rapport au critère populationnel (1099 employés au lieu de 800), mais reste dans les bornes fixées par le critère du nombre de branchements (suivant lequel le SEMAS A pourrait avoir jusqu'à 1172 fonctionnaires).

50 Pour éviter des dépenses avec la formation du personnel, la SANED allait attribuer des points supplémentaires aux fonctionnaires de la SABESP participant au concours. Cependant, d'après le PDG de la compagnie municipale, aucun participant au concours ne s'est identifié en tant que tel. Par ailleurs, il nous a dit qu'il n'y a pas eu retour des fonctionnaires municipaux cédés à la SABESP lors du début de la concession, puisqu'ils ont dû être incorporés au personnel de la compagnie ou rendu à la municipalité quelques années après.

de base à Diadema, même si elle implique des surcoûts fiscaux touchant la feuille de paye des S.E.M. par rapport aux autarchies (v. PEKOTO, 1994:71-73).

Ce que nous avons vu ici sur l'organisation institutionnelle de l'assainissement de base qui émerge à Diadema après la rescision du contrat de concession peut être important pour donner une idée de ce que le secteur est en train de devenir à la suite de la "municipalisation". Cependant, notre incursion dans ce terrain nous a éloigné de la problématique centrale de notre thèse, nous faisant détourner notre attention de l'objet d'analyse principal du chapitre présent, le seul qui puisse nous permettre de faire la comparaison centrale de notre thèse: l'analyse de la gestion des services de distribution d'eau potable et de la collecte/évacuation des eaux usées à Diadema sur l'ensemble de la période où la concession à la SABESP se trouvait pleinement en vigueur. C'est précisément le sujet que nous allons examiner par la suite, dans la seconde partie de cette étude.

2 • Peut-on dire que la municipalité de Diadema a connu une politique d' assainissement de base conséquente durant la concession ? Quels auraient été les rôles alors joués par le pouvoir concédant et par la compagnie concessionnaire à son égard? - Les raisons profondes de la municipalisation

Dans cette partie du chapitre, notre analyse se concentre sur la période où la gestion des services d'eau et d'égouts de Diadema se trouve entièrement à la charge de la SABESP. Nous cherchons à mieux connaître le *modus operandi* de la gestion étatique sur le plan municipal ou, plus précisément, savoir comment le concessionnaire gère quatre aspects fondamentaux des services: 1) la "politique d'investissements" à l'égard de la ville; 2) le mode de financement des services locaux et son rapport, d'une part, avec la politique tarifaire de la SABESP et, d'autre part, avec l'appropriation et le recouvrement des coûts par la compagnie); 3) la "modernisation" de la gestion et l'amélioration de la qualité des services rendus à la commune; et finalement 4) les

rapports de coopération ou de conflit qui s'établissent entre le concessionnaire et le concédant par rapport à l'interface assainissement de base/politique urbaine municipale. À l'instar de l'étude du cas de Santo André, chacun de ces aspects fait l'objet ici d'une section spécifique, où nous posons des questions bien ciblées visant à analyser comment la gestion étatique les traite respectivement.

Cependant, pour mieux comprendre le mode de fonctionnement de la gestion étatique au niveau municipal, il faut dépasser les questions spécifiques concernant les quatre aspects mentionnés ci-dessus. Pour ce faire, il nous faut analyser chacun de ces aspects spécifiques, en cherchant à répondre aux deux questions générales de fond qui sont explicitées dans le titre de cette partie: Peut-on dire qu'à défaut d'avoir une "politique municipale" d'assainissement de base directement contrôlée par la municipalité, la ville de Diadema aurait bénéficié d'une politique cohérente pour ce secteur durant la période de concession? Quels auraient été alors les rôles joués respectivement par la compagnie concessionnaire et par le pouvoir concédant dans la définition d'une telle politique? En fait, ces deux questions fondamentales structurent notre analyse de la gestion étatique à Diadema, d'autant plus qu'elles renvoient à une question fondamentale sous-jacente à ce chapitre et, également, à une hypothèse concernant les raisons de la municipalisation. Examinons-les

Notre question sous-jacente peut être divisée en deux sous-questions: Pourquoi la municipalité a décidé de s'engager dans la voie de la reprise anticipée des services d'assainissement de base moyennant la rescision du contrat de concession à la SABESP? Le pouvoir concédant aurait-il pu s'affirmer d'une manière alternative dans ce domaine? Nous y avons déjà apporté une réponse partielle à la section 1.3.3 (item "a"), où nous montrons comment les élus et les politiciens locaux ont cherché à capitaliser politiquement l'insatisfaction populaire envers le niveau des tarifs et la qualité des services de la SABESP pour légitimer et mener à terme le processus de municipalisation du secteur. Cependant, nous croyons que l'insatisfaction populaire avec la compagnie et son utilisation politique par les leaders locaux de gauche sont à peine les **raisons immédiates ou conjoncturelles** ayant permis à la municipalité

de décider la reprise anticipée des services concédés. Mais, d'après l'hypothèse implicite dans le titre de cette partie du chapitre, il faut ajouter des **raisons profondes** liées aux conflits entre le concédant et le concessionnaire, qui semblent inhérents à la logique traditionnelle de fonctionnement de la gestion étatique sur l'arène municipale, pour mieux comprendre pourquoi cette décision a été prise. Ce sont les dernières raisons que nous cherchons à mettre en évidence dans chacune des sections qui suivent.

2.1 - Les investissements effectués par la SABESP durant la période de concession

Nous croyons qu'il faut commencer par un avertissement au lecteur sur les limites d'information qui se posent à notre analyse de cet aspect de la gestion étatique à Diadema: malgré tous nos efforts auprès des acteurs concernés, nous n'avons pas réussi à obtenir la série historique complète, mise à jour et corrigée de l'inflation, des investissements réalisés par le concessionnaire dans les services d'assainissement de base de la ville pendant toute la durée de la concession. D'ailleurs, il semble que ces chiffres soient méconnus par la SABESP elle-même, vu que cette compagnie n'a jamais eu véritablement besoin de maintenir un contrôle systématique et rigoureux de l'ensemble des ressources qu'elle investit individuellement dans chacune des communes concédantes.⁵¹ Par conséquent, les données chiffrées partielles et incomplètes dont nous disposons ne nous permettent pas de faire une analyse financière rigoureuse de ces investissements. Nous essayons de contourner ce problème par deux démarches analytiques complémentaires: d'une part, l'analyse du débat autour des ces

51 Nous y reviendrons ci-après. En tout cas, comme nous l'avons vu avant, il est sur que la municipalité de Diadema n'a pas réussi, elle non plus, à obtenir les informations fondamentales concernant les investissements effectués par le concessionnaire dans la commune (leur origine et leur objet, les montants et les niveaux d'amortissements atteints par chacun d'entre eux, la rémunération globale obtenue, etc.). Pourtant, la manie de Diadema les a réclamées maintes fois à la SABESP, soit directement, soit à travers la Justice, puisqu'elle en a besoin pour pouvoir régler juridiquement la question de l'indemnisation contractuelle due à la compagnie pour cause de la rescision du contrat de concession. D'ailleurs le relevé rigoureux et systématique de ces investissements reste un enjeu crucial qui continue d'empêcher une solution durable, sinon définitive, des conflits entre la mairie de Diadema et la SABESP autour du processus toujours inachevé de "municipalisation" de l'assainissement de base à la commune.

investissements et de l'indemnisation qui les concerne ayant opposé la SABESP et la municipalité lors de la mise en route du processus de municipalisation; d'autre part, l'analyse de ce qui serait la politique générale d'investissements de la SABESP, cherchant à déterminer comment s'y insèrent les ressources investies par cette compagnie à Diadema. Cela doit nous permettre de répondre à la question centrale de cette section: La municipalité de Diadema a-t-elle bénéficié d'une "politique d'investissements" conséquente dans le domaine des services d'eau et d'égouts pendant leur concession à la SABESP?

Nous pourrions attaquer directement la question ci-dessus, en rappelant quelques données générales déjà examinées auparavant. Pendant les dix-huit ans de durée de la concession des services d'assainissement de base de Diadema, la SABESP aurait investi 60 millions de dollars américains dans la ville, faisant la population desservie en eau potable (par branchement domiciliaire au réseau) sauter de moins de 3% en 1975 à environ 90% en 1993, alors que le taux de desserte en égouts (idem) passait à la même époque de 0 à environ de 50%. Certes, ces chiffres ne sont pas très précis et relèvent tous d'une source qui n'est pas du tout neutre à leur égard: la compagnie concessionnaire elle-même. Cependant, personne ne les a contestés au sein de la mairie de Diadema lors des débats que celle-ci a mené dans la presse avec la SABESP autour de la reprise anticipée des services. Bien au contraire, nous constatons que les tenants de la municipalisation ont à peu près tous reconnu l'importance des investissements effectués par le concessionnaire et des résultats ainsi obtenus. C'est le cas de M. Filippi Júnior, maire de Diadema et principal responsable de la rescision du contrat de concession signé avec la SABESP. Voyons ce qu'il en dit dans un article publié dans le principal quotidien de la ville:⁵²

"C'est indéniable l'importance des investissements effectués [à Diadema] pendant ces dix-huit ans [de concession]... Bien que sa population ait triplée pendant cette période, plus de 90% des habitants de la ville sont aujourd'hui desservis par le réseau d'eau potable et 50% par le réseau d'égouts. Vu la décadence de l'assainissement de base dans l'ensemble du pays, ce sont des taux considérables, (traduit par mes soins) "

⁵² n s'agit de l'article "Diadema exige agua boa e barata", publié au *Diadema Jornal* le 21 mars 1993

M. Filippi a bien raison de souligner qu'il faut considérer l'extraordinaire croissance de la population de Diadema durant la période de concession pour mieux évaluer l'importance des investissements effectués par le concessionnaire et, surtout, les résultats obtenus alors. Cependant, n'ayant pas rappelé la situation des services au départ de la concession, il a fini par minimiser ceux-ci dans le même article:

"...Cependant, considérant les besoins de la population et la performance globale des services [autonomes] des villes voisines - Santo André, São Bernardo et São Caetano, qui n'ont eu accès à aucune ressource externe [hors du budget municipal] - ces résultats laissent beaucoup à désirer...Les taux de couverture dans ces villes s'approchent de 100% de la population, aussi bien pour l'eau potable que pour les égouts (idem)."

Or, dans sa comparaison entre la situation de Diadema et celle des autres villes de l'ABCD, M. Filippi ne tient pas compte de l'histoire du secteur dans la région: il "oublie" de mentionner qu'au moment où la municipalité de Diadema a décidé de concéder ses services d'eau et d'égouts à la SABESP, ceux-ci étaient pratiquement inexistant dans la ville, alors que Santo André, São Bernardo et São Caetano disposait déjà de réseaux assez développés qui ont bénéficié d'importants investissements relevant de l'État de São Paulo depuis la seconde moitié des années 50 (v. prochain chapitre).

Le débat autour des investissements que le concessionnaire a effectué dans les services d'assainissement de base à Diadema ne s'arrête évidemment pas sur cet aspect. Nous allons en examiner d'autres ici. Mais, nous pouvons déjà conclure, pour l'instant, que la SABESP a effectivement assuré à Diadema un niveau élevé d'investissements, lesquels ont permis à la ville d'atteindre des résultats considérables dans ce domaine. Donc, s'il est correcte de supposer que le concessionnaire dispose d'une "politique d'investissement" *pour* Diadema, il faut lui reconnaître un fort degré d'effectivité. Que dire de "l'efficience" d'une telle politique?

Il s'agit là d'un point très attaqué par les leaders de la municipalisation. Ainsi, dans un autre article publié plus tard dans la presse régionale, M. Filippi réaffirme sa reconnaissance des résultats importants obtenus par la SABESP à Diadema⁵³. Mais, il

⁵³ "Saneamento básico em Diadema", *Diário do Grande ABC*, édition du 22 mai 1993

y rajoute des remarques fort critiques à l'égard de la gestion des services par la compagnie:

"[ces résultats] n'ont été obtenus que pendant la période où il y avait abondance des ressources du PLANASA pour les compagnies concessionnaires des États-fédérés. Cependant, il faut dire que ces ressources n'ont pas toujours été bien employées. Si elles avaient été transférées directement à la mairie, les réalisations auraient été beaucoup plus significatives. Sans mettre en question la compétence de la SABESP, nous constatons dans notre commune l'implantation de réseaux aux dimensions inadéquates, ainsi que l'existence d'un réservoir de 12.500 mètres cubes construit il y a plus de dix ans qui n'a jamais été connecté au système adducteur [le Parque Real]. Il en découle un déficit dans la distribution d'eau touchant plus du tiers de la population, malgré l'actuelle sous-utilisation de la capacité de l'usine du Rio Grande (traduit par mes soins)"

Hormis la phrase où il affirme que la municipalité aurait fait mieux que la SABESP avec les mêmes ressources, laquelle relève de la pure rhétorique, ne se prêtant évidemment à aucune analyse scientifique, le maire de Diadema a bien raison de mettre en question l'efficacité économique des choix techniques privilégiés par les investissements du concessionnaire (mais pas sa compétence technique). Même si nous n'avons pas les éléments pour effectuer une analyse rigoureuse de cet aspect de la "politique d'investissements" de la SABESP à Diadema, il faut admettre qu'il semble économiquement irrationnel et socialement injuste de laisser aussi bien l'usine d'eau qui approvisionne la région que le système stockage d'eau de la ville opérer tous les deux en dessous de leur capacité, au moment où une partie considérable de sa population connaît des problèmes de pénurie. Les investissements n'auraient pas été correctement planifiés comme le maire de Diadema l'avait déjà suggéré auparavant⁵⁴ Considérant le surdimensionnement et la sous-utilisation des capacités installées des stations d'épuration, ainsi que l'inversion du chronogramme d'investissements qui caractérisent nettement le système intégré de collecte et d'épuration des eaux usées mis en place et géré par la SABESP dans la RMSP (v. prochain chapitre), nous aurions plutôt tendance à être d'accord avec cet avis du maire de Diadema. Mais, faute d'éléments

^M Dans son article publié au *Diadema Jornal* le 21 mars 1993, M. Filippi soulignait que toutes les villes de l'ABCD pauliste recevaient de l'eau du système Rio Grande, mais que Diadema en était la seule encore touchée par le rationnement d'eau à ce moment-là, rajoutant qu'il s'agissait "justement [de] la seule ville [de cette région] où ce service se trouve en charge de la SABESP".

d'information, nous ne pouvons aller plus loin dans l'analyse de cet aspect de la "politique d'investissements" de la SABESP à l'égard de Diadema. Passons donc à un autre: celui de la continuité ou discontinuité des investissements effectués par le concessionnaire dans la ville.

Peut-on affirmer, comme l'a fait le maire de Diadema, que les investissements de la SABESP dans la ville n'ont été abondants que pendant la période glorieuse du PLANASA? Pour répondre à cette question, nous allons examiner non seulement les arguments évoqués par le maire et par la direction de la compagnie concessionnaire à ce propos, mais aussi les informations partielles dont nous disposons sur les contrats de financement que la SABESP a signés ayant trait aux services de Diadema. Examinons d'abord les arguments des deux parties.

Selon la direction de la SABESP, la compagnie n'aurait jamais cessé d'investir à Diadema pendant toute la durée de la concession: la cessation des investissements dans la commune n'aurait eu lieu qu'après la rescision du contrat.⁵⁵ Le maire de Diadema n'est pas d'accord avec cette affirmation, qu'il considère comme une simple excuse de la compagnie: d'après lui, en juin 1994, cela faisait déjà huit ans que la SABESP n'investissait pratiquement rien dans les services d'assainissement de base de la commune.⁵⁶ Comment savoir qui a raison, et jusqu'à quel point, dans ce débat? Essayons de trouver une réponse à cette question à partir des données partielles que nous disposons sur les investissements effectués par le concessionnaire à Diadema.

En fait, les données que nous avons pu obtenir à cet égard ne concernent que les investissements du concessionnaire dans la commune relevant de contrats de

⁵⁵ Le PDG de la SABESP a affirmé publiquement avoir suspendu un investissement programmé (dans le cadre du Programme de dépollution du Tietê) de 24 millions de dollars destinés à financer l'implantation de plus de 17 kilomètres de collecteurs-tronc dans divers ruisseaux de Diadema peu après la promulgation de la loi municipale autorisant la rescision du contrat de concession des services d'eau et d'égouts à la compagnie. En plus, il a déclaré avoir suspendu le démarrage des travaux d'implantation des canalisations d'adduction reliant le Jardim das Nações au Parque Real (interview au journal *Folha de Sao Paulo* du 26 juin 1994, édition régionale de l'ABCD).

⁵⁶ Affirmation contenue dans l'interview qu'il a également concédé au journal *Folha de Sao Paulo* (édition régionale de l'ABCD) le 26 juin 1994.

Tableau 4**Diadema****Liste partielle des contrats de financement de la SABESP concernant les services d'eau et d'égouts de la commune****(fournie à la mairie en décembre 1993)**

CONTRAT (CODE)	SERVICE	OBJET	SIGNÉ EN	VALEUR TOTALE DU CONTRAT ⁽¹⁾	UNITÉ	MONTANT APPLIQUÉ À DIADEMA	PARTICIP. DE DIADEMA (%)	PARTICIP. DE DIADEMA EN U.S..S ⁽²⁾	BAILLEUR DE FONDS
038/79	ÉGOUTS	Réseau de collecte (projet)	1979	368.500	UPC	35.083	0,0952	250.000	SFS/BNH
138/79	EAU	Réseau de distrib. (extension)	1979	1.970.183	UPC	60.385	0,0306	430.000	SFS/BNH
392/85	ÉGOUTS	Implant du réseau de collecte	1985	1.629.400	UPC	193.467	0,1187	1.400.000	SFS/BNH
575/85	ÉGOUTS	Idem	1985	821.937	UPC	321.198	0,3908	2.280.500	SFS/BNH
797/86	ÉGOUTS	Réseau de collecte (extension)	1986	368.902	OTN	84.363	0,2287	735.300	SFS/BNH
400/87	EAU	Études et projets d'améliorat.	1987	467.718	UPC	9.427	0,0202	67.000	SFS/CEF
1.397/87	ÉGOUTS	Réseau de collecte (extension)	1987	2.747.778	OTN	80.580	0,0293	702.400	SFS/CEF
229/IC-BR	EGOUTS	Implant des collecteurs-tronc	1992	280.385.955	UFIR	16.407.166	0,0583	9.500.000	BID
BIRD	EAU	Canalisation d'adduction J. das NaçOes -Parque Real (projet)	1992	34.968.310 (prévu)	UFIR	49.122 (effectiO	100,00	30.000 (effectiO	BIRD

Source: SABESP

OBS.: (!) Sans tenir compte de leurs coûts administratifs et financiers;

(²) Calculée aproximativement à partir des indicateurs financiers publiés régulièrement à la revue *Conjuntura Económica* de la Fondation Getúlio Vargas, les chiffres ronds dérivant de la base suivante: des valeurs d'octobre 1985 pour tous les contrats indexés en UPC; des valeurs de décembre 1987 pour tous les contrats indexés en OTN (les " Obligations du Trésor National "); enfin, des valeurs de décembre 1993 pour les contrats indexés en UFIR (" Unité fiscale de référence ")

financement signés par la SABESP avec la BNH et la CEF (dans le cadre du Système financier de l'assainissement) ou, plus récemment, avec la BID et la BIRD. Il s'agit d'une liste certainement incomplète et partielle de ces investissements, laquelle a été fournie à la mairie de Diadema au milieu des négociations entre le concédant et le concessionnaire autour de la municipalisation des services: en principe, elle ne comprend que les contrats de financement non entièrement remboursés, auxquels la mairie s'est vue subrogée après la rescision du contrat de concession.⁵⁷ Ainsi, le montant total des ressources figurant dans cette liste n'arrive guère au tiers des 60 millions de dollars que la SABESP affirme avoir investi à Diadema. Dans ces conditions, les données de cette liste, reproduites dans le tableau 4, ne nous permettent pas de faire une analyse rigoureuse de la continuité ou discontinuité des investissements effectués par le concessionnaire dans la commune. Mais nous pouvons quand même en extraire de conclusions utiles ou soulever des hypothèses pertinentes à ce sujet. Voyons comment

La première remarque que ce tableau nous suggère concerne l'absence de la période initiale de la concession, avant 1979, pendant laquelle la SABESP a dû beaucoup investir à Diadema: il est évident que le remarquable accroissement des taux de desserte en eau et en égouts ayant eu lieu entre 1975 (année de départ de la concession) et 1980 n'aurait pu découler uniquement des investissements financés par les contrats signés en 1979.⁵⁸ La SABESP, aurait-elle financé ses investissements initiaux dans la commune avec ses propres recettes? Nous n'y croyons pas, ne serait-ce que par l'abondance des crédits qui caractérisait le Système financier de l'assainissement de la BNH à cette époque là, "l'âge d'or" du PLANASA. Le plus probable ici est que tous les contrats de financement signés avant 1979 aient déjà accompli les travaux programmés, que les investissements soient fondamentalement

[^] En plus d'être incomplète, nous disons que cette liste est partielle parce qu'elle omet des informations-clés sur chacun des contrats qui y figurent. On n'y trouve, par exemple, aucune information sur leur respective échéance ou sur le taux de remboursement déjà atteint par chacun d'entre eux.

⁵⁸ Comme nous l'avons vu avant, pendant cette période, le taux de desserte de population de Diadema en eau potable est passé de moins de 3% à 75%, alors que celui concernant les égouts est passé de 0 à un peu plus de 30%.

amortis, et que les crédits se trouvent entièrement remboursés aujourd'hui. Ceci dit, il n'est pas impossible que, durant la concession, la SABESP puisse avoir effectué des investissements importants à Diadema avec ses propres recettes, voire avec des ressources à fonds perdu relevant du FAE de l'État de São Paulo (nous y reviendrons à la prochaine section).

Revenant à la question de la continuité des investissements de la SABESP à Diadema, la liste du tableau 4 nous fournit quand même quelques pistes et indications, dont la mise en rapport avec d'autres éléments d'analyse peut nous permettre de repérer quelles ont été les principales tendances durant sa période de référence. Examinons-les.

Observons, tout d'abord, que les neuf contrats figurant dans la liste fournie par la SABESP à la mairie de Diadema constituent vraisemblablement l'essentiel, sinon la totalité, des investissements financés par le biais d'emprunts que la compagnie a effectués dans la commune entre 1979 et 1993. Ainsi, en observant les dates de signature de ces contrats, et considérant seulement cette source de financement, nous pouvons repérer des interruptions et de reprises symptomatiques dans la programmation de nouveaux investissements financés au cours de cette période. Nous remarquons, par exemple, qu'aucun nouveau investissement n'a été programmé dans le cadre du Système financier de l'assainissement (SFS) pendant la première moitié des années 1980, période où l'ensemble du système PLANASA, touché de plein fouet par la crise économique du pays, a connu une baisse considérable dans son niveau d'investissements (v. chapitre II). En revanche, la seconde moitié de cette décennie a été marquée par une reprise de nouveaux investissements au sein du SFS, laquelle reflète également un effort passager de récupération du niveau d'investissements de l'ensemble du système PLANASA (idem).

Cependant, en ce qui concerne la SABESP, nous pouvons observer que la reprise mentionnée s'est interrompue en 1988. En fait, cette année marque l'interdiction de l'accès aux crédits du Système financier d'assainissement (SFS) à toutes les compagnies étatiques d'assainissement de base qui se trouvent alors en situation d'insolvabilité à son égard, suivant une détermination de la CEF qui a été renforcée plus

tard par le Conseil Curateur du FGTS. C'est le cas de la SABESP, la plus endettée de toutes. Donc, nous remarquons qu'à partir de cette date la SABESP a dû se tourner vers d'autres sources de financement, comme la Banque Intéraméricaine de Développement (BID) et la Banque Mondiale, avec lesquelles la compagnie a réussi à signer des contrats de financement en dehors du SFS en 1992 (nous y reviendrons).⁵⁹

Rajoutons que les tendances générales d'évolution des investissements du PLANASA se manifestent également dans les variations observées entre les deux services en question dans la liste des contrats de financement concernant Diadema fournie par la SABESP à la mairie. Ainsi, nous pouvons remarquer dans cette liste une nette prédominance des investissements en égouts par rapport non seulement au nombre de contrats, mais aussi aux valeurs financées.⁶⁰ Cette prédominance correspond apparemment à un effort retardé de la SABESP pour accomplir une détermination de la BNH: celle qui s'affirme à partir de la seconde moitié des années 70, cherchant à privilégier les investissements en égouts pour compenser le déséquilibre constaté dans la période précédante au sein du SFS, qui avait fortement favorisé l'eau au détriment des égouts (v. chapitre III, section 2.2.3). D'ailleurs, cette prédominance se reflète dans l'évolution des niveaux de desserte concernant les deux services le long de la décennie des années 80: le taux de desserte de la population de Diadema en égouts est passé de 31,5% en 1980 à 41% en 1990, alors que celui touchant l'eau potable a connu une légère baisse de 2,4% dans la même période, passant de 75,4 à 73%.

^{Dy} Il ne faut pas oublier que ces deux institutions ont participé activement du SFS en prêtant beaucoup d'argent à la BNH, qui était le dépositaire de tous les crédits internationaux destinés au secteur dans les temps du PLANASA. Aujourd'hui elles continuent d'y participer, en finançant des projets coordonnés par le Secrétariat national de l'assainissement (SNS).

⁶⁰ Nous devons pourtant remarquer que plus de la moitié du montant investi en égouts durant la période couverte par le tableau 4 concerne le contrat du BID correspondant à la première étape du Programme de dépollution du Tietê (O'rojet Tietê). Or, il nous faut bien souligner qu'il ne s'agit pas ici d'investissements effectués par le concessionnaire dans les services concédés par la municipalité, mais des investissements dans un domaine que constitue une attribution spécifique de la SABESP dans la RMSP: la mise en place du système intégré d'interception, transport et épuration des eaux usées de la métropole, lequel exige des travaux dans toutes les communes impliquées, indépendamment du mode de gestion de leurs services d'assainissement de base. Il en est de même pour les investissements que la SABESP a effectués dans le système d'adduction et de stockage d'eau de Diadema ayant pour but de relier le réseau de distribution de la commune au SAM, lesquels ne figurent pas dans ce tableau. De toute façon, la prédominance des investissements en égouts dans la liste des contrats de financement du tableau 4 n'est pas annulée si l'on déconsidère le poids des investissements du Projet Tietê.

Donc, à la lumière des arguments évoqués ci-dessus, nous pouvons conclure que le niveau des investissements effectués par le concessionnaire dans les services de Diadema a certainement connu des variations liés à l'évolution du PLANASA, de son apogée et à sa crise, y compris dans les manifestations particulières que celle-ci a assumé dans chaque État-fédéré aux différentes conjonctures. Cependant, nous ne pouvons pas aller au-delà de cette conclusion assez vague sur la continuité/discontinuité des investissements du concessionnaire dans la commune de Diadema avec les informations contenues dans la liste des contrats de financements fournie à la mairie par la SABESP. On n'y trouve aucune information précise sur le flux des investissements financés par les contrats en question, comme leur échéance ou le calendrier de libération des ressources. De plus, elle laisse de côté tous les investissements financés par la SABESP avec son propre capital ou avec des ressources à fonds perdu. Donc, il nous faut l'abandonner et chercher ailleurs des pistes pouvant nous permettre de mieux analyser cette question.

Or, la seule alternative qui nous reste est de revenir à l'évolution des taux de desserte en eau potable et en égouts dans la commune de Diadema durant la période de concession. Ce faisant, nous nous apercevons que, malgré quelques oscillations (comme la légère baisse du taux de desserte en eau pendant la décennie des années 80), ces taux ont fortement et constamment augmenté pendant toute la durée de la concession, y compris dans sa phase finale après l'effondrement du PLANASA (v. section 1.2 du présent). Cela nous suggère que la continuité des investissements l'a certainement emportée sur la discontinuité qu'aurait pu dériver des problèmes plus ou moins conjoncturels que le secteur a connus pendant cette période. Mais, pour aller au-delà de cette conclusion assez vague, il faut se demander pourquoi Diadema a pu bénéficier d'un effort d'investissement aussi soutenu de la part de la SABESP, nonobstant les difficultés financières que cette compagnie connaît depuis 1983, avec des améliorations conjoncturelles.⁶¹ Cela nous ramène à la question de fond de cette

⁶¹ D'après M. Levy, directeur du Département de captation de ressources financières de la SABESP, la compagnie a commencé à avoir des difficultés à emprunter de l'argent du SFS à partir de 1983 pour cause de problèmes de solvabilité. Selon lui, la situation de la compagnie a connu des améliorations

section: la compagnie concessionnaire aurait-elle formulé une politique d'investissements pour (voire avec) la municipalité de Diadema, en adaptant sa politique générale d'investissements aux besoins de la ville? Pourquoi les difficultés financières de la SABESP n'ont pas tellement touché le niveau des investissements effectués par la compagnie dans cette commune?

Cherchant à répondre à ces questions, il nous faut revenir encore une fois au tableau 4. En fait, celui-ci nous fournit une piste importante nous permettant de nous pencher plutôt vers une réponse négative à la première question posée ci-dessus. En fait, les chiffres de la huitième colonne de ce tableau montrent que Diadema n' a fait l'objet de pratiquement aucun contrat spécifique. Bien au contraire, sa participation en pourcentage aux contrats examinés reste presque toujours dans les limites de quelques décimales. Cette observation ne connaît qu'une seule exception: le contrat BIRD concernant le financement des canalisations d'adduction reliant le Jardim das Nações au Parque Real, lequel était destiné exclusivement à corriger les défaillances du système d'adduction et de stockage d'eau de Diadema (nous y reviendrons à la section 2.3). Ces remarques nous permettent de tirer quelques conclusions sur les deux questions posées en haut Voyons-les.

En ce qui concerne la première question, la conclusion est décisive: la SABESP n'a jamais formulé une politique d'investissements spécifiquement pour Diadema où pour n'importe quelle autre ville concédante, car la compagnie élabore plutôt des politiques ou des programmes régionaux d'investissements qui dépassent largement l'échelle municipale et sans qu'il y ait aucune participation des municipalités impliquées. Les exceptions ne feraient que confirmer cette règle. Ainsi, nous pouvons voir dans le cas du contrat signé par la SABESP en 1992 avec la **BIRD**, lequel s'adresse spécifiquement à Diadema, un intérêt stratégique de la compagnie visant à éviter et à contenir la menace de municipalisation des services qui émergeait de cette ville à l'époque: en fait, Diadema était alors touchée par le rationnement d'eau imposé

conjoncturelles qui lui ont permis d'obtenir quand même quelques prêts nouveaux. Mais, à partir de 1988, la situation de la compagnie s'est empirée, de sorte que la SABESP n'a pu obtenir aucun nouveau financement de la part du SFS depuis (entretien concédé à l'auteur en mai 1992).

par la SABESP, tandis que les communes voisines non concédantes, qui étaient reliées au SAM et qui s'approvisionnaient également auprès du système Rio Grande, s'en étaient déjà affranchies. À cette comparaison défavorable à la SABESP au sein de l'ABCD s'ajoutait une autre concernant le niveaux plus élevé de ses tarifs par rapport à ceux des services d'assainissement de base dit autonomes de la région, toutes les deux favorisant les arguments des tenants de la municipalisation aussi bien à Diadema qu'à Mauá.⁶² Donc, si la règle générale de la politique d'investissements de la SABESP est son application à une échelle régionale, il faut reformuler la question posée ici au départ: il ne s'agit pas de déterminer si la SABESP a élaboré (avec ou sans la participation de la municipalité) une politique d'investissement *pour* Diadema, mais de comprendre comment les investissements effectués dans cette commune s'insèrent dans la politique générale d'investissements de la compagnie. Cette démarche devra nous permettre de répondre à la deuxième question posée plus haut: Pourquoi le niveau des investissements effectués par la SABESP à Diadema a été aussi soutenu, étant à peu près maintenu même dans les moments où la compagnie se trouvait devant des difficultés financières importantes ?

Nous ne disposons pas de données suffisantes pour nous permettre de faire une analyse rigoureuse de la politique d'investissements effectivement développée par la SABESP depuis son origine, en présentant les régularités et les variations qui ont eu lieu sur une période plus ou moins reculée. Mais nous pouvons croiser les éléments d'information que nous avons pu recueillir au cours de notre recherche sur le terrain, en essayant de déterminer comment sont décidés les programmes et les priorités d'investissement de la compagnie, à partir de quelles conditions et sous quels critères.

Les investissements de la SABESP sont alloués conformément à ce qui est prévu dans les programmes pluriannuels d'investissement de la compagnie et déterminé dans son budget annuel. Le processus d'élaboration du budget et du programme

⁶² Comme nous l'avons déjà vu au chapitre II (section 2.2), cette dernière ville du Grand ABC se trouve également en voie de "municipalisation" du secteur, son Conseil Municipal ayant approuvé la rescision du contrat de concession à la SABESP et la création d'une compagnie municipale en septembre 1994.

plunannuel global prend en compte les programmes pluriannuels d'investissements élaboré par chacune des huit administrations régionales ("*superintendencias* ") de la compagnie. Cependant, les décisions sont centralisées dans la direction centrale de la SABESP à São Paulo, laquelle décide tout d'abord la répartition des ressources financières disponibles entre la RMSP et toutes les autres régions dites de "l'intérieur". Cela veut dire qu'il y a, premièrement, une dispute entre la Direction d'opérations de la RMSP (DORM) et la Direction d'opérations de l'intérieur (DOI) autour des ressources disponibles pour investir, puis une répartition entre les administrations régionales subordonnées. Soumises aux aléas de décisions supérieures, celles-ci ont du mal programmer leurs investissements, d'autant plus qu'elles ne comptent pas avec un budget prévisionnel fixe ou même stable. Nous avons eu l'occasion d'entendre le témoignage du chef de l'administration régionale de la Vallée du Paraíba sur ce point:

"...chaque direction régionale prépare un plan pluriannuel d'investissement qui est soumis à l'appréciation de la direction centrale, et puis intégré au programme pluriannuel d'investissements de toute la SABESP . Mais l'allocation effective des ressources n'obéit pas nécessairement à ces plans, car elle est décidée au coup par coup par la direction centrale de la compagnie sur les ressources du budget annuel de la compagnie plus les crédits internationaux obtenus..." ⁶³

Revenons maintenant à la dispute entre la DORM et la DOI autour des ressources de la SABESP disponibles pour des investissements. Même sans avoir des chiffres à l'appui, nous pouvons affirmer avec peu de risques que les investissements de la SABESP ont historiquement privilégié la RMSP au détriment des autres régions de l'État de São Paulo. Cela veut dire que les investissements dans la région de la capitale ont normalement été considérés comme prioritaires par rapports aux autres, spécialement quand les ressources financières disponibles pour investir devenaient rares. L'envergure de gros travaux très coûteux réalisés dans cette région, particulièrement ceux liés au SAM et au traitement des eaux usées métropolitaines (SANEGRAN, Projet Tietê) peuvent être vus comme des manifestations concrètes de cette priorité. Faute de données à cet égard, nous pouvons y ajouter des arguments

63 Témoignage de M. Sanchez, interviewé par l'auteur le 21 mai 1992.

économiques soulevés par des cadres supérieurs de la SABESP pour justifier cette concentration reconnue des investissements de la compagnie dans la capitale: ces investissements bénéficieraient d'économies d'échelle importantes dérivant des systèmes intégrés; ils seraient également plus rentables à terme, du fait des tarifs plus élevés et du niveau plus important des revenus de la métropole par rapport aux autres régions paulistes . Pour compléter, il faudrait y ajouter des arguments montrant l'intérêt socio-politique de concentrer les investissements dans la RMSP: elle abrite le siège du gouvernement de l'État de São Paulo et à peu près la moitié de sa population.

Donc, nous pouvons conclure que la continuité des investissements de la SABESP dans la ville de Diadema peut être partiellement attribuée à sa localisation dans la RMSP, qui a toujours bénéficié d'un statut prioritaire au sein de la compagnie. Cependant, sachant qu'il y a d'autres communes concédantes dans la RMSP qui n'ont pas bénéficié d'un effort d'investissement comparable (il suffit de voir les fortes disparités entre elles par rapport à leurs taux respectifs de desserte en eau potable et en égouts pour s'en rendre compte), il faut examiner comment Diadema devient une des priorités d'investissements de la SABESP dans cette région.

D'une manière générale, les critères pris en compte par la SABESP pour déterminer ses priorités d'investissement ont traditionnellement privilégié les indicateurs technico-économiques (coûts, conditions d'amortissement, rentabilité, etc.). D'après Ajzenberg (1986:392), ancien chef du Département de planification physique de la compagnie, "jusqu'en 1985, les programmes annuels et pluriannuels d'investissements formulés par la SABESP n'ont eu aucun exemple d'application pratique d'indicateurs à caractère social". À partir de cette année, quelques indicateurs sociaux ont été introduits par son équipe dans la programmation de nouveaux investissements, particulièrement dans le programme d'investissements dans les réseaux d'égouts 1986-1990 pour la RMSP. Voyons comment Diadema s'insère dans ce mode de définition des priorités d'investissement de la SABESP avant et après 1985.

Avant l'introduction des indicateurs sociaux, les critères technico-économiques utilisés pour définir les priorités d'investissement dans la RMSP privilégiaient les

économies d'échelle dérivant de la contiguïté des réseaux. Ainsi, pour ce qui concerne les égouts, les critères en vigueur avant 1985 "prévoient toujours l'expansion du système d'égouts de l'aire centrale vers la périphérie, avec l'extension des réseaux existants" (Ajzenberg, 1986:395). Ces critères ont favorisé la ville de Diadema par sa situation de conurbation et de contiguïté avec le réseau d'égouts de la zone sud de la capitale. Il est probable que ce fut de même pour l'eau potable: les villes concédantes approvisionnées à partir du SAM, dont Diadema, auraient été privilégiées par rapport à celles approvisionnées à partir des systèmes isolés.

Quant aux critères sociaux introduits dans le programme d'investissement dans les réseaux d'égouts 1986-1990 dans la RMSP, ils prenaient en compte trois aspects: le taux de desserte en égouts de la population des communes et des districts de la capitale impliqués (l'ensemble totalisant 80 localités recensées), des indicateurs de revenu (distribution et revenu *per capita*), et des indicateurs de santé (mortalité infantile générale, et mortalité infantile associée à des maladies d'origine hydrique). Les communes devant être bénéficiées par ce programme ont été classifiées selon cinq niveaux décroissants de priorité. Parmi les 80 localités considérées, tous les indicateurs confondus, Diadema a été située en seizième place, au second niveau de priorités.⁶⁴ Cette position l'a fait bénéficier d'une partie importante des ressources de ce programme d'investissements, lesquelles ont été allouées aux aires présentant les indicateurs sociaux les plus critiques, indépendamment de sa contiguïté par rapport aux réseaux existants (Ajzenberg, 1986: 395).

Donc, nous pouvons conclure que la continuité exhibée par les investissements de la SABESP dans la ville de Diadema n'est pas le fruit d'une politique d'investissements destinée ou adaptée spécifiquement à la ville, étant plutôt dérivée de son insertion spatiale et socio-économique dans la RMSP. Cela ne pourrait pas se passer autrement, puisque la municipalité elle-même n'a eu aucune participation dans la

⁶⁴ En fait, mise à part sa situation relativement favorable par rapport au taux de desserte en égouts (29^e place, deuxième niveau de priorité), cette ville se trouverait parmi celles bénéficiant de la priorité maximale: les indicateurs de revenu et de santé considérés ensemble la mettaient en onzième place, au premier niveau de priorités.

définition des priorités d'investissement dans ses services. Rajoutons que son insertion spatiale doit être considérée au sens le plus large, comprenant des considérations, pour ainsi dire, géo-politiques, vu qu'il s'agit d'une ville située dans une zone de la métropole ou la gestion municipale de l'assainissement de base se trouve bien placée par rapport aux taux de desserte, au niveau des tarifs et à la qualité des services, alors que la gestion étatique se voit menacée par des projets de municipalisation.¹⁶

2.2 - Mode de financement et tarification des services

Après avoir analysé le gros effort d'investissement que la SABESP a effectué dans les services d'assainissement de base de Diadema durant la période de concession, il nous faut maintenant chercher à comprendre comment cet effort a été financé. Quel rôle ont joué les recettes tarifaires et les ressources à fonds perdu? Jusqu'à quel point les tarifs ont pu assurer le recouvrement des coûts des services locaux? Jusqu'à quel point ils ont permis d'atteindre des objectifs sociaux de redistribution de revenus entre les usagers, favorisant une augmentation de l'accessibilité des plus pauvres aux services? Comme la politique tarifaire de la SABESP obéit aux principes de la politique fédérale pour le secteur, sans tenir compte des spécificités des communes concédantes, la réponse à ces questions passe d'abord par une analyse plus globale du mode de financement et de la politique tarifaire de la compagnie pour, ensuite, considérer l'éventuelle marge de manoeuvre dont celle-ci dispose pour l'adapter aux circonstances socio-économiques et techniques locales et régionales.

Examinons, d'abord, la question du prétendu "auto-financement" des services par le biais des tarifs, qui constitue un principe fondamental de la politique tarifaire du PLANASA. Peut-on dire que la SABESP l'a globalement réussi? Encore une fois, les données et les informations que nous disposons pour répondre à cette question s'avèrent très incomplètes. Voyons ce que nous pouvons en extraire à ce propos.

¹⁶) Voir les considérations faites plus haut sur le contrat de financement signée par la SABESP avec la BIRD, lequel devait bénéficier exclusivement à la ville de Diadema.

Rappelons tout d'abord que, pour cause d'une série de facteurs, la SABESP est devenue la compagnie étatique la plus endettée du pays.⁶⁶ Son endettement a atteint un tel niveau qu'à partir de 1983 elle a eu des difficultés à emprunter de l'argent du SFS, car elle ne faisait pas preuve d'une solvabilité suffisante pour honorer le remboursement des prêts. Comme nous l'avons vu, la situation de l'entreprise s'est aggravée depuis, de sorte qu'à partir de 1988 elle n'était plus en mesure d'accéder aux crédits du SFS. Qu'a fait la SABESP pour se sortir d'une telle situation?

Premièrement, l'entreprise a profité de l'abandon du contrôle fédéral sur la fixation des tarifs du secteur qui s'ensuit à la liquidation de la BNH à la fin 1986 pour pratiquer des augmentations tarifaires réelles. Même si le réajustement ou l'augmentation des tarifs doit être dorénavant autorisé par le gouverneur, les cadres de l'entreprise ont le sentiment d'avoir maintenant une grande liberté dans ce domaine.⁶⁷ Ainsi, dans les années 1987, 1988 et 1989, les réajustements des tarifs de la SABESP ont dépassé l'inflation respectivement en 25,49 et 30%, selon l'Indice Général des Prix (IGP) de la Fondation Getúlio Vargas. En 1990, le blocage des tarifs des services publics décrété par le gouvernement Collor a empêché la compagnie de poursuivre cette politique dite de "réalisme tarifaire", de sorte que cette année le réajustement du tarif est resté 6% inférieur à l'IGP. Néanmoins, l'augmentation réelle des tarifs accumulée dans la période 1987-1990 est d'environ 120% (GESp, 1992: 91)!

Selon un cadre de la direction centrale de la compagnie que nous avons interviewé, cette politique de forte augmentation réelle des tarifs révèle une

⁶⁰ D'un point de vue comparatif, il faut considérer au moins les facteurs suivants: 1) la SABESP a toujours été soumise aux plus forts taux d'intérêt du Système financier de l'assainissement; 2) elle souffre d'une structure économique très lourde, liée à l'existence de nombreuses communes concédantes de petite taille et à l'inexistence de concessions partielles dans le cadre de son organisation institutionnelle (v. chap. IV, section 2.2); 3) la lourdeur des travaux et de l'effort financier relatifs à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement de la RMSP, associés à un mauvais choix des priorités d'investissement dans ce domaine. Nous développons ce dernier point au prochain chapitre.

⁶⁷ C'est le cas d'un des cadres du Département de planification physique de la SABESP qui nous a affirmé lors de son interview: "nous pouvons dire que la SABESP possède aujourd'hui beaucoup d'autonomie pour fixer ses tarifs, en dépit des pressions que l'entreprise reçoit en provenance du gouvernement et de la société de l'État de São Paulo." Cependant, nous croyons qu'il s'agit d'une autonomie qualifiée: celle du couple Exécutif de l'État de São Paulo-SABESP par rapport aussi bien au gouvernement fédéral qu'à d'autres instances de pouvoir du gouvernement pauliste. Il faut considérer que le rôle du premier peut être très variable suivant le personnage et les circonstances politiques et sociales en question.

contradiction entre les discours et les pratiques concernant la politique nationale d'assainissement de base en matière tarifaire:

"Dans les temps du PLANASA, il y a avait un discours d'auto-financement du secteur par voie tarifaire au sein de la BNH, auquel s'opposait une pratique de contrôle sur le réajustement des tarifs de la part du gouvernement fédéral. Aujourd'hui, lorsque le discours du gouvernement fédéral et de quelques organisations du secteur est celui de la reconnaissance du caractère social de l'assainissement de base et de l'acceptation du subventionnement partiel des services par des ressources budgétaires, la pratique va plutôt dans le sens de l'auto-financement du secteur par le biais de tarifs permettant d'assurer et le recouvrement des coûts (y compris financiers) et l'expansion des services..."

Nous ne sommes pas entièrement d'accord avec l'avis de ce cadre car, en vue de la période antérieure de contrôle des tarifs des compagnies étatiques d'assainissement de base par le gouvernement fédéral, les augmentations réelles pratiquées par la SABESP à partir de 1987 peuvent très bien représenter un effort de rattrapage des pertes tarifaires qu'elle a accumulées par rapport aux coûts réels de ses services. Donc, si cette hypothèse est vraie, l'auto-financement des services n'aurait pas été atteint. Malheureusement, faute de données plus complètes et plus précises à cet égard, nous n'avons pas les moyens de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse.

Nous pouvons quand même rappeler que le besoin de rattrapage des tarifs du secteur a été reconnu par la BNH même durant la période où ils étaient contrôlés par le gouvernement fédéral. Ainsi, en estimant que les tarifs de l'ensemble du secteur se trouvaient à un niveau très inférieur à celui permettant d'assurer le recouvrement des coûts des services, la législation tarifaire fédérale instituée en 1978 permettait aux compagnies d'assainissement de base du PLANASA d'augmenter progressivement leurs tarifs en termes réels jusqu'en 1983, dans les limites étroites fixées par la banque (v. chapitre III, section 2.2.2).

De toute façon, il est clair que, nonobstant la forte élévation des tarifs de la SABESP à partir de 1987, les recettes tarifaires de la compagnie se sont avérées insuffisantes pour payer les dettes accumulées de l'entreprise, assurer le recouvrement des coûts de fonctionnement de ses services et financer ses besoins d'investissement. Vu l'impossibilité d'obtenir des ressources financières sur le plan interne, la compagnie

s'est tournée vers les agences multilatérales de crédit Ceci est devenu possible puisque, depuis la liquidation de la BNH, les entreprises du secteur ont été autorisées à négocier des prêts pour financer leurs projets directement auprès de ces organismes, l'intervention du gouvernement fédéral pouvant se limiter à avaliser les opérations correspondantes. Cependant, pour avoir accès aux crédits internationaux, l'entreprise devait résoudre ses problèmes de solvabilité par rapport à la dette accumulée. L'entreprise se trouvait donc dans une impasse.

La solution trouvée pour cette impasse remet en question le prétendu autofinancement de la SABESP. Il s'agit de l'élimination progressive des dettes de la compagnie envers le FAE, dont l'existence est devenue uniquement formelle à partir de l'effondrement du PLANASA: à chaque fin d'année, le gouvernement de l'État de São Paulo réalise une opération comptable qui consiste à allouer un certain montant des ressources financières à la SABESP, qui les repasse au FAE, celui-ci les rendant, à son tour, au gouvernement pauliste. Représentant une reconversion d'anciens prêts remboursables obtenus dans le cadre du SFS en ressources à fonds perdus, ce sont ces opérations qui ont permis à l'entreprise de se recapitaliser et d'emprunter de l'argent à la BID et à la Banque Mondiale pour ces derniers programmes d'investissement.

Les observations précédentes nous permettent donc de conclure que la politique tarifaire de la SABESP n'a été capable d'assurer globalement ni l'autofinancement, ni le recouvrement total de tous les coûts de ses services. Ceci étant, nous pourrions encore nous demander s'il en est de même à l'échelle de la municipalité de Diadema. Autrement dit, il est possible que les tarifs de la compagnie soient éventuellement suffisants pour assurer à terme le recouvrement complet des coûts et, par conséquent, l'autofinancement des services de la commune, même si ce n'est pas le cas au niveau global. Cependant, il n'y a pas de données qui puissent nous permettre de donner une réponse précise à cette question (ce qui constitue déjà un problème important à examiner ci-après). Mais, nous pouvons quand même y apporter des éléments de réponse à partir des pistes que nous pouvons déceler dans le processus de municipalisation examiné auparavant Rappelons-les.

Les discussions entre la municipalité de Diadema et la SABESP autour de l'indemnisation due par la première à la seconde pour cause de la rescision du contrat de concession nous amènent à conclure que la compagnie n'a pas évidemment réussi l'autofinancement des services de la commune pendant les dix-huit ans où elle les a eu pleinement à sa charge, puisqu'une bonne partie de ses investissements dans la ville n'ont pas été amortis durant cette période. Ce point est parfaitement clair non seulement pour la compagnie concessionnaire, mais aussi pour la municipalité concédante, même si les deux parties ne sont pas d'accord sur le montant des investissements non amortis à indemniser.⁶⁸ Cependant, il faut nuancer cette conclusion par l'évaluation que la commission de municipalisation nommée par le maire de Diadema a fait sur la viabilité économique des services d'eau et d'égouts de la commune. Comme nous l'avons déjà vu, cette commission a conclu que, même avec des réductions significatives des tarifs pratiqués par la SABESP, les services de la ville s'avéraient parfaitement rentables à terme: ils devraient permettre non seulement d'assurer le recouvrement de tous les coûts (ceux concernant l'investissement étant compris dans le paiement de l'indemnisation à la compagnie dans une échéance de quinze ans), mais aussi de dégager des recettes destinées à financer des nouveaux investissements. Si les calculs de cette commission sont correctes, cela signifie que l'autofinancement des services de la commune aurait été possible à terme avec la politique tarifaire de la SABESP.

Pourtant, cette conclusion n'est pas tout à fait pertinente parce qu'elle oublie que la politique tarifaire de la compagnie n'est pas du tout fondée sur les coûts des services propres à chacune des communes concédantes, mais plutôt sur des formules de péréquation tenant en compte les coûts globaux de la compagnie (y compris ceux qui concernent les services qui dépassent le cadre municipal, comme l'adduction d'eau potable et le traitement des eaux usées touchant les communes faisant partie des

TM Ainsi, le PDG de la SANED argumente, avec raison, qu'il faut exclure de ce montant les investissements du concessionnaire ayant par origine des ressources à fonds perdu ou des donations. Le dernier cas concerne surtout les réseaux construits par des promoteurs immobiliers dans des lotissements périphériques dont la connexion aux réseaux municipaux implique leur incorporation au patrimoine du service public - v. note 31). Suivant les principes du droit, d'après lui, "les donations d'investissements ... ou l'obtention de fonds publics... non remboursables dont l'application est attachée au secteur sont faits au nom du et pour le 'service public' en question" (PEIXOTO, 1994:41).

systèmes intégrés de la RMSP). Examinons de plus près la question de l'appropriation des coûts des services d'eau et d'égouts des communes concédantes par la SABESP.

En général, il n'existe aucune maîtrise proprement locale des coûts des services, sinon une connaissance *a posteriori* des dépenses et des recettes générales que chaque service municipal engendre, ou encore des volumes d'eau produits et facturés. La comptabilité des recettes tarifaires et la facturation sont centralisées dans un service relevant de la SABESP centrale: les postes d'opération des municipalités ou des "secteurs" se bornent à effectuer le relevé des consommations auprès des abonnés et à les envoyer aux administrations régionales, qui transmettent les informations regroupées par "secteur" ou "division" à la direction centrale de la compagnie. Celle-ci effectue l'émission des factures, les envoyant aux administrations régionales qui, à leur tour, les retransmettent aux postes municipaux de la SABESP pour être finalement distribuées aux usagers. Les tarifs perçus localement seront ensuite versés à la "caisse unique" de la compagnie.

La centralisation touche également la comptabilité des coûts des services. Les coûts d'amortissement des équipements et des installations de chaque service, de la production (adduction d'eau brute + traitement + adduction d'eau traitée) et de la distribution d'eau de différents réseaux municipaux ou intermunicipaux ne sont pas connus, mais plutôt estimés par des moyennes très approximatives, suivant des informations incomplètes regroupées par les administrations régionales: les unités administratives que la SABESP possède dans la plupart des municipalités de moindre taille ne disposent pas de personnel qualifié pour estimer les coûts opérationnels de leurs réseaux, ni les besoins d'investissement liés à leur renouvellement et/ou expansion. "La SABESP ne travaille pas avec la viabilité économique de chacun des réseaux qu'elle opère, mais plutôt avec la viabilité économique globale de l'entreprise", nous a dit un économiste du Département de planification physique de la compagnie. Cette manière approximative d'effectuer la comptabilité des coûts empêche l'entreprise de se servir des contrôles économico-financiers qui lui sont imposés par la législation commerciale pour améliorer son efficience globale: les filiales locales ou régionales de

la compagnie ne sont pas incitées à chercher des gains de productivité (par le biais de la diminution des pertes d'eau ou/et de la réduction des coûts opérationnels moyennant une rationalisation des procédures technico-administratives), puisqu'elles ne peuvent pas s'en approprier. "Cela n'existe pas", nous a dit un technicien du Département de planification physique de la compagnie, car "la SABESP ne dispose pas d'une comptabilité organisée à ce point: nous n'avons même pas les moyens de dire si un réseau est rentable ou pas."

Donc, nous pouvons conclure que cette comptabilité "grossière" ou approximative des coûts annule partiellement, voire entièrement, ce qui pourrait être un avantage important de la gestion étatique par rapport aux formes autarciques de la gestion municipale de l'assainissement de base qui, comme nous l'avons déjà vu, ne sont obligées à faire aucune comptabilité systématique des coûts. Remarquons au passage que cette forme globalisante de comptabiliser les coûts et d'unifier les tarifs des services n'a rien à avoir avec les pratiques de la gestion déléguée en France, où les compagnies concessionnaires des services gérant plusieurs contrats de concession avec des communes d'une même région établissent des tarifs spécifiques pour les services de chacune d'entre elles à partir du calcul leurs coûts particuliers.⁶⁹

Après avoir examiné l'insuffisance de son autofinancement, la centralisation de sa comptabilité et de sa facturation, et la précarité de l'appropriation des coûts de ses services, il nous faut maintenant analyser d'autres aspects de la politique tarifaire de la SABESP.

^{by} Nous l'avons appris à partir d'une recherche sur le terrain que nous avons fait auprès du Centre de Montgeron de la Lyonnaise des Eaux, au sud-est de la région parisienne. D'après le directeur de ce centre, qui gère des contrats de concession et d'affermage comprenant l'eau et l'assainissement avec 25 communes du Val de Marne, les tarifs des services sont fixés à partir d'une analyse fine de leurs coûts. Pour ce qui concerne l'eau potable, par exemple, la formule de calcul tient compte surtout des coûts de distribution associés à l'âge et à d'autres caractéristiques physiques de différents réseaux, les coûts de la production étant à peu près les mêmes pour toutes les villes desservies par la Lyonnaise dans la région, vu qu'elles sont toutes approvisionnées par les trois usines interconnectées que la compagnie possède dans la zone en question (v. VARGAS, 1992). Rajoutons que la tarification fondée uniquement sur la consommation effective appliquée indistinctement à tous les usagers, plus l'absence de péréquation tarifaire entre les villes, rendent plus facile l'ajustement entre les tarifs et les coûts. La dernière considération ne veut pas dire que ces deux principes soient recommandables pour des pays du tiers monde présentant des fortes disparités sociales et régionales comme le Brésil.

Rappelons tout d'abord que cette politique n'est qu'une dérivation de la politique tarifaire issue du PLANASA, dont nous avons déjà vu les principes et la formule de calcul du tarif moyen des services qui les traduit en termes pratiques (chapitre II, section 1.2.2). Maintenant, il s'agit d'examiner la marge de manoeuvre dont la SABESP dispose pour adapter la politique tarifaire fédérale pour le secteur à ses propres objectifs économiques ou/et sociaux.

Fixant des principes généraux comme le recouvrement total des coûts des services, et la tarification progressive avec subventionnement croisé entre les usagers par tranches de consommation et par catégorie d'usage de l'eau, la législation tarifaire du PLANASA instituée en 1978 permettait aux compagnies d'assainissement de base des États-fédérés de les adapter par le biais des règlements particuliers. Ainsi, ces compagnies ont eu un certain degré de liberté pour fixer des paramètres fondamentaux de leur barème de tarifs, tels que le nombre de tranches de consommation touchant certaines catégories d'usagers (les résidences et les organismes publics, mais pas les commerces et les industries, comme nous le verrons ici), les facteurs de différenciation entre elles, et l'amplitude de la tranche inférieure correspondant au forfait de consommation. Nous pouvons y ajouter que les compagnies du PLANASA avaient également la possibilité de régionaliser le principe d'unification des tarifs des communes concédantes d'un même État-fédéré, comme l'a fait la SABESP, en distinguant trois régions aux tarifs croissants: "l'intérieur" de l'État de São Paulo (y compris les communes du littoral sud et du littoral nord), la Baixada Santista, et la RMSP (v.chapitre IV, section 2.2). Examinons comment la SABESP a utilisé cette marge de manoeuvre pour organiser les traits essentiels de son dispositif tarifaire.

Commençons par une analyse du barème des tarifs normaux de la SABESP tel qu'il est aujourd'hui (v. tableau ci-dessous) pour, ensuite, examiner les tarifications spéciales de la compagnie en vigueur à l'égard des usagers défavorisés et des gros consommateurs industriels.

Tableau 5**Diadema**

Barème des tarifs des services d'eau et/ou d'égouts de la SABESP
concernant les communes concédantes de la RMSP (mars 1992)

Tranches de consommation d'eau (m ³ par mois)	Tarifs en cruzeiros (Cr\$) par mètre cube suivant les différentes catégories d'usage		
	Résidentiel	Commercial/Public	Industriel
0 à 10 (1)	551,00	979,50	1.029,90
11 à 20	1.010,00	1.607,00	1.684,00
21 à 50	1.852,00	2.847,00	2.985,00
+ de 50	2.816,00	4.270,00	4.270,00

Source/ SABESP

Obs.: (*) S'agissant de la tranche de consommation forfaitaire, les tarifs de cette ligne ne devaient pas être fixés en cruzeiros par mètre cube, mais plutôt en cruzeiros par mois. Cependant, pour faciliter la lecture du tableau, nous avons divisé les valeurs originales par dix pour arriver au tarif par mètre cube.

En examinant le tableau ci-dessus, nous pouvons remarquer que le barème des tarifs de la SABESP présente beaucoup de ressemblances avec celui du SEMASA concernant les mêmes services, le premier ayant servi de modèle au second (v. tableau 5 du chapitre précédant, section 2.2). Cependant, leurs similitudes cachent des différences importantes qui n'échappent pas à une observation plus attentive. Examinons ces différences, en essayant de comprendre quelles sont leurs implications en termes de politique tarifaire.

Observons tout d'abord que le barème des tarifs de la SABESP est beaucoup plus simple que celui du SEMASA, pouvant être parfaitement traduit dans un tableau élémentaire. Comme suggère le titre du tableau ci-dessus, les tarifs des services normaux de la SABESP sont exactement les mêmes pour l'eau et pour les égouts, ce qui n'est pas le cas pour le SEMASA, où le rapport tarifaire entre les deux secteurs diffère suivant la catégorie d'usage et la tranche de consommation concernées.⁷⁰

⁷⁰ Comme nous l'avons vu au chapitre précédant (v. tableaux 5 et 6), les tarifs du service de collecte et évacuation des eaux usées du SEMASA sont équivalents à ceux du service d'eau seulement pour les consommations non industrielles qui dépassent le forfait de consommation. La consommation forfaitaire d'eau, toutes catégories confondues, comme la consommation industrielle, bénéficient toutes

Comme nous l'avons déjà dit, cette parité entre les tarifs des deux services dans le cadre de la SABESP ne concerne que les villes concédantes des régions de la RMSP et de la Baixada Santista, alors que celles appartenant à d'autres régions bénéficient des tarifs d'égouts pondérés, considérant le volume collecté par les réseaux comme l'équivalent de 80% de l'eau consommée. N'oublions pas une autre remarque précédante (v. chapitre in, section 2.2.2): la parité tarifaire absolue entre les services d'eau et d'égouts tend à faire répercuter sur les tarifs du premier les coûts normalement beaucoup plus forts du second, provoquant une injustice tarifaire par rapport aux abonnés à l'eau qui ne sont pas branchés au réseau d'égouts. Telle injustice est donc amoindrie dans les schémas de tarification qui considèrent les pertes dues à la consommation de la ressource, réduisant le volume d'eau pris en compte pour estimer la consommation du service des égouts. Nous pouvons donc dire que, sur cet aspect précis, le barème des tarifs d'assainissement de base pratiqué par le SEMASA à Santo André s'avère moins injuste que celui de la SABESP à l'égard de la population de Diadema, d'autant plus que l'écart entre le taux de desserte en distribution d'eau potable et le taux de collecte/évacuation des eaux usées via réseaux est beaucoup plus fort dans cette ville que dans la première.

Revenons à la question du degré de complexité des dispositifs tarifaires que nous comparons. Celui de la SABESP s'avère également moins complexe que celui du SEMASA par rapport à la différenciation tarifaire suivant les catégories d'usage ou type usager des services: au delà de l'aspect formel, la SABESP ne distingue effectivement que trois catégories, vu que les usagers commerciaux et publics payent toujours les mêmes tarifs. Comme nous l'avons vu, cela n'est pas vrai pour le SEMASA, dont les tarifs commerciaux sont toujours plus élevés que ceux touchant la consommation publique. Il en est de même pour la distinction entre les tranches de consommation associées à la tarification progressive: le dispositif tarifaire de la SABESP s'avère également plus simple que celui du SEMASA, car ses tranches sont toujours les mêmes

les deux d'un décompte, pour ainsi dire, par rapport aux tarifs du service d'égouts, lesquels reposent sur 80% de l'eau consommée.

pour toutes les catégories d'usage de l'eau, alors qu'à Santo André il y a une différence importante entre la consommation domestique et les autres catégories de consommation à cet égard (v. tableaux 5 et 6 du chapitre V).

Les observations précédentes nous permettent de conclure que la plus grande complexité du dispositif tarifaire du SEMAS A par rapport à celui de la SABESP est le fruit de nombreuses adaptations et modulations du modèle de départ, conformément aux directives de la politique tarifaire conduite par l'autarchie municipale. Une certaine facilité, voir une propension à moduler et à adapter le barème des tarifs aux différents types d'usagers des services suivant des objectifs sociaux et économiques déterminés semble être une caractéristique marquante de la politique tarifaire dans le camp de la gestion municipale. Une caractéristique fortement contrastée avec les tendances de la politique tarifaire pratiquée par les entreprises concessionnaires des États-fédérés: gérant des réseaux de centaines de communes aux caractéristiques et aux coûts très différenciés, il semble que, du point de vue de ces entreprises publiques, le dispositif tarifaire le plus simple et le plus stable est le meilleur.

Essayons d'aller plus loin dans notre comparaison, en analysant des aspects plus fondamentaux du barème des tarifs de la SABESP, comme le rapport entre le niveau des tarifs et le recouvrement des coûts des services, ou encore, la progressivité des tarifs par rapport aux objectifs redistributifs de la politique tarifaire de la compagnie. Le dernier aspect étant déjà partiellement analysé au chapitre précédent (section 2.2), il s'agit précisément de l'approfondir ici le mettant en rapport avec le premier. Cela doit nous permettre de tester les hypothèses que nous avons soulevées au dernier chapitre (idem) concernant la "progressivité effective" des barèmes tarifaires que nous comparons ici.

Pour analyser le rapport entre le niveau des tarifs et le recouvrement des coûts du service d'eau, il nous faut comparer les valeurs du barème des tarifs de la SABESP en vigueur dans la RMSP en mars 1992, qui figurent dans le tableau 5, au coût moyen du mètre cube d'eau produit et distribué par la compagnie dans la région à la même

époque.⁷¹ D'après M. Rodrigues, économiste du Dép. de planification physique de la SABESP que nous avons interviewé au début avril 1992, ce coût était alors estimé à mille neuf cents vingt-neuf cruzeiros (Cr\$ 1929,00)⁷². Comparant lui même cette valeur au tarif d'eau alors pratiqué par la compagnie à l'égard de la consommation forfaitaire de la catégorie résidentielle, cet économiste souligne le fort degré de subvention présent dans cette tranche tarifaire: "les usagers domestiques dont la consommation mensuelle ne dépasse pas les 10 m³ payent aujourd'hui Cr\$ 5.500,00 par mois, ce qui correspond à Cr\$ 550,00 par mètre cube, soit moins du tiers du coût moyen d'un mètre cube." Regardant plus attentivement les chiffres du tableau 5, nous pouvons y ajouter que pratiquement tous les usagers résidentiels sont subventionnés, puisque les tarifs de cette catégorie restent en dessous du coût moyen de l'eau jusqu'à une consommation de 50m³ par mois (qui est quand même un niveau de consommation fort élevée pour les usages domestiques). Quant aux autres catégories d'usage de l'eau, nous pouvons observer que les deux premières tranches de consommation des usagers publics, commerciaux et industriels, allant jusqu'à 20m³ par mois, bénéficient également de tarifs subventionnés qui restent tous à un niveau inférieur au coût moyen du mètre cube d'eau produit et distribué par la SABESP dans la RMSP. Autrement dit, les tarifs de la SABESP subventionnent toute consommation résidentielle égale ou inférieure à 50m³ d'eau par mois, et toute consommation non-résidentielle allant jusqu'à 20m³.

Inversement, les tarifs qui permettent d'assurer le recouvrement du coût unitaire moyen du service d'eau se concentrent, d'une part, sur la tranche supérieure de la catégorie résidentielle et, d'autre part, sur les tranches de consommation intermédiaire et supérieure des autres catégories. Voyons comment.

⁷¹ Même si les tarifs des services d'eau et d'égouts de la SABESP dans la RMSP sont exactement les mêmes, le coût moyen du mètre cube d'eau produit et distribué par la compagnie dans cette région n'est pas un paramètre adéquat pour estimer le coût du service d'égouts. C'est pourquoi l'analyse que nous développons par la suite ne concerne que le service de distribution d'eau potable.

⁷² Malheureusement, il ne nous a pas fourni la formule de calcul qui est la base de son estimation. Mais, mais nous savons qu'elle tient compte des coûts moyens de production, d'adduction et de distribution de l'eau par l'entreprise dans la RMSP.

En ce qui concerne la catégorie résidentielle, nous avons déjà vu que la limite de 50m³ d'eau par mois s'avère trop élevée par rapport à la consommation moyenne des ménages, impliquant une faible "progressivité effective" du dispositif tarifaire de la SABESP à l'égard de cette catégorie d'usager (chapitre V, section 2.2). Ainsi, même si le tarif de cette tranche est 45% plus élevé que le coût moyen du mètre cube d'eau de la SABESP dans la RMSP, sa contribution pour les recettes tarifaires de la compagnie doit être effectivement très modeste. Quant aux tranches de consommation intermédiaires (entre 20 et 50m³ d'eau par mois) des catégories commerciale/publique et industrielle, nous remarquons que leurs tarifs s'avèrent respectivement 47 et 55% plus élevés que le coût moyen du mètre cube d'eau de l'entreprise. S'il s'agit de tarifs qui assurent nettement le recouvrement du coût unitaire du service, ils sont probablement insuffisants pour compenser le niveau élevé de subventionnement présent dans les tranches inférieures de mêmes catégories de consommation. Finalement, nous pouvons dire que ce sont les tarifs des tranches de consommation supérieures des catégories non résidentielles (les mêmes partout) qui remplissent ce rôle de compensation des tarifs subventionnés des tranches inférieures de consommation, puisqu'ils sont 121% plus élevés que le coût moyen du mètre cube d'eau de la SABESP. Nous pouvons conclure qu'il s'agit d'une base relativement restreinte pour assurer le recouvrement des coûts du service d'eau, d'autant plus qu'elle pourrait être significativement élargie en éliminant les subventions (socialement peu justifiables) dont bénéficient les organismes publiques, ainsi que les petites et moyennes entreprises commerciales et industrielles.

Peut-on dire que le dispositif tarifaire du SEMASA est mieux adapté que celui de la SABESP par rapport au recouvrement des coûts et à la progressivité effective de ses tarifs? La réponse à cette question exige certaines procédures méthodologiques préliminaires, à commencer par l'estimation du coût moyen du mètre cube d'eau distribué par le SEMASA.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la comptabilité des coûts des services n'existe pas au sein du SEMASA. L'évaluation de sa performance économico-financière ne repose sur aucune analyse de différents composants des coûts des

services, mais uniquement sur le bilan recettes/dépenses de l'autarchie. C'est pourquoi nous n'avons obtenu aucune estimation du coût du mètre cube d'eau distribué par le SEMASA auprès de sa direction. Cependant, nous pouvons l'estimer de manière très approximative à partir des données dont nous disposons sur le prix du mètre cube d'eau acheté par le SEMASA à la SABESP. Voyons comment

Sachant que 95% de l'eau distribuée par le SEMASA est achetée à la SABESP, nous pouvons tout d'abord assimiler le prix du mètre cube d'eau payé par le premier à la seconde au coût de production (y compris les étapes de captation, de traitement et d'adduction) de l'eau potable distribuée par l'autarchie de Santo André. Ainsi, d'après des données que nous ont été fournies par le directeur du Département financier du SEMASA, le "coût de production" d'un mètre cube d'eau revenait à l'autarchie à Cr\$ 216,00 (deux cents seize cruzeiros) en janvier 1992. Précisons que cette valeur repose sur la consommation de novembre 1991, janvier 1992 étant le mois d'échéance de la facture.⁷³

Ensuite, nous avons estimé le coût du service de distribution d'eau par le SEMASA à partir de deux hypothèses concernant son rapport avec le coût de production établi ci-dessus. La première hypothèse estime le coût de la distribution comme étant l'équivalent exacte du coût de production, alors que la seconde l'estime comme étant l'équivalent à une fois et demie le dernier. Donc, le coût moyen de production et de distribution d'un mètre cube d'eau par l'autarchie (le coût unitaire moyen du service) en janvier 1992 devrait arriver à Cr\$ 432,00 (deux fois le coût de production de 216 cruzeiros), suivant la première hypothèse, ou à Cr\$ 540,00 (le coût de production plus une fois et demie sa valeur), selon la seconde.⁷⁴

⁷³ Ce décalage important entre le mois de consommation et le mois de paiement de la facture s'explique par deux raisons distinctes: d'une part, l'adoption de tarifs bimestriels par le SEMASA; et d'autre part, la politique de recouvrement adoptée par la SABESP à l'égard des services municipaux autonomes qui lui achètent de l'eau potable en gros, laquelle leur concède une échéance réelle de 60 jours après le mois de consommation pour payer la facture (nous y reviendrons au prochain chapitre).

⁷⁴ Certes, nos deux hypothèses peuvent être considérées conservatrices, si nous prenons en compte que la distribution est normalement beaucoup plus coûteuse que la production/adduction, surtout en ce qui concerne les coûts d'investissement. Rappelant certains exemples fournis par VALIRON (1985), nous savons que la distribution peut représenter jusqu'à 80% du coût total d'investissement dans un réseau d'eau, contre 20% pour la production (adduction d'eau brute, traitement et adduction d'eau traitée). Rajoutons que le branchement au réseau est un des éléments les plus coûteux de la distribution d'eau. Cependant, nos hypothèses s'avèrent plus plausibles et moins conservatrices si nous considérons les

Confrontons maintenant les deux estimations du coût unitaire moyen du service d'eau du SEMASA en janvier 1992 que nous venons d'examiner aux tarifs qui se trouvaient en vigueur à la même époque, cherchant à savoir jusqu'à quel point ils étaient en bonne condition pour assurer le recouvrement des coûts.

Au lieu de renvoyer le lecteur au chapitre V, où le barème des tarifs du SEMASA se trouve formalisé dans les tableaux 5 et 6, nous le reproduisons ci-dessous sous une forme différente pour faciliter notre comparaison avec le barème tarifaire de la SABESP: nous ne prenons en compte ici que les tarifs d'eau, les rapportant à des valeurs mensuelles.

Tableau 6
SEMASA (Santo André)
Barème des tarifs du service d'eau rapportés à des valeurs mensuelles en cruzeiros (Cr\$) janvier 1992

Tranches de consommation (m3)	TARIFS RÉSIDENTIELS (Cr\$)	TARIFS NON-RESIDENTIELS PAR CATÉG. D'USAGER			
		Tranches de consom. (nw)	Public (Cr\$)	Commercial (Cr\$)	Industriel (Cr\$)
O à 100	105,00	0 à 100	195,00	290,00	359,00
11 à 20	109,00	11 à 20	207,00	263,00	331,00
21 à 30	247,00	21 à 50	383,00	427,00	524,00
+ de 30	482,00	+ de 50	727,50	828,50	921,00

Source: SEMASA

Obs.: 1¹⁾ S'agissant de la tranche de consommation forfaitaire, les tarifs de cette ligne auraient dus être fixés en cruzeiros par mois, au lieu de cruzeiros par mètre cube. Cependant, pour faciliter la lecture du tableau, nous avons divisé les valeurs originales par dix pour arriver au tarif par mètre cube.

Si notre estimation du coût unitaire moyen du service d'eau du SEMASA est correcte, la réponse à la question posée plus haut est plutôt négative (quelle que soit

points suivants: 1) le réseau d'eau de Santo André étant déjà assez ancien, une bonne partie de ses installations et de ses équipements se trouvent déjà amortis; 2) nous avons sous-estimé le coût de production de l'eau pour le SEMASA, car nous n'avons pas pris en compte le coût de l'eau produite par l'autarchie elle-même; 3) notre estimation du coût moyen de production et de distribution d'un mètre cube d'eau par cette autarchie ne prend pas en compte les coûts du branchement au réseau, puisque ces coûts sont normalement payés par les propriétaires des immeubles avant la mise en route du service et en dehors des tarifs qui touchent normalement les abonnés (ceci étant également vrai pour la SABESP).

l'alternative choisie parmi nos hypothèses sur le rapport entre le coût de distribution et le coût de production de l'eau): d'une part, les tarifs du barème du SEMASA permettant d'assurer le recouvrement des coûts sont encore plus limités que ceux du barème tarifaire de la SABESP; d'autre part, les tarifs subventionnés du premier, comme ceux de la seconde, bénéficient des usages et des niveaux de consommation qui sont peu justifiables d'un point de vue économique ou social. Voyons comment.

Ainsi, si nous confrontons les chiffres du tableau 6 au résultat de notre première estimation (coût unitaire moyen du service d'eau = Cr\$ 432,00), le bilan s'avère favorable au SEMASA seulement pour la catégorie résidentielle, à cause du resserrement des tranches supérieures de consommation touchant les usagers domestiques. En effet, suivant cette estimation, les tarifs de l'autarchie de Santo André subventionnent la consommation résidentielle allant jusqu'à 30m³ d'eau par mois, alors que les tarifs résidentiels de la SABESP sont subventionnés jusqu'à une consommation mensuelle de 50m³. Quoique fondé sur l'estimation qui nous semble la moins pertinente, ce résultat confirmerait une déclaration du directeur du Département financier du SEMASA, publiée dans la revue de l'autarchie, suivant laquelle la nouvelle structure tarifaire implantée durant l'administration du PT à Santo André était en train de "bénéficier" (on pourrait peut-être remplacer ce verbe par "subventionner") 76% des branchements résidentiels de la commune dont la consommation restait dans les limites des 30 m³ par mois (SEMAS A, 1991b: 13).

En revanche, si nous confrontons les chiffres du tableau 6 à notre seconde estimation du coût unitaire moyen du service d'eau du SEMASA, celle qui correspond à Cr\$ 540,00 (et qui est, à notre avis, la plus vraisemblable), l'ensemble de la catégorie résidentielle serait subventionnée, ce qui devrait non seulement frustrer l'intention affichée du SEMASA de combattre le gaspillage d'eau dans la commune, mais aussi infirmer notre hypothèse (avancée au chapitre précédent) suivant laquelle le dispositif tarifaire du SEMASA présenterait une plus forte progressivité effective que celui de la SABESP par rapport aux usagers domestiques. C'est plutôt l'inverse qui serait vrai, car que le tarif de la SABESP touchant la dernière tranche de la catégorie résidentielle

(correspondant aux consommations qui dépassent les 50m³ par mois) est nettement supérieur au coût moyen du mètre cube d'eau potable produit et distribué par la compagnie dans la RMSP.

Pour les catégories non-résidentielles d'usagers du service d'eau le bilan est visiblement défavorable au SEMASA, puisque les tarifs de l'autarchie les subventionnent jusqu'à des limites de consommation supérieures à ceux fixés par la SABESP. Ainsi, prenant notre première estimation (celle qui favorise le plus l'autarchie de Santo André), les tarifs du SEMASA concernant les usagers publics et commerciaux sont subventionnés pour toute consommation allant jusqu'à la limite de 50m³ d'eau par mois, alors que les tarifs de la SABESP concernant ces mêmes catégories sont subventionnés seulement à hauteur de 20m³. Quant aux tarifs touchant les usagers industriels, toujours suivant la même estimation, la limite de la subvention serait la même pour les deux organismes: la consommation industrielle serait subventionnée jusqu'à la limite de 20m³ par mois. Cependant, prenant notre seconde estimation du coût unitaire moyen du service d'eau du SEMASA (la moins favorable à l'autarchie), cet équilibre entre les deux dispositifs tarifaires analysés concernant les usagers industriels serait rompu en faveur de la SABESP puisque, d'après ce paramètre, le SEMASA subventionnerait la consommation industrielle jusqu'à la limite de 50 m³ d'eau par mois.

Inversement, les tarifs qui permettent d'assurer le recouvrement du coût unitaire moyen du service d'eau du SEMASA, suivant la première estimation, se concentrent presque exclusivement dans la tranche supérieure de consommation, toutes catégories confondues, la seule exception étant la consommation industrielle intermédiaire (entre 20 et 50m³ d'eau par mois). Cependant, le tarif appliqué à celle-ci, suivant le même critère, n'est que 21% plus élevé que le coût moyen du mètre cube d'eau distribué par le SEMASA. La dernière tranche de consommation de la catégorie résidentielle, à son tour, ne dépasse que de 12% le coût unitaire moyen du service d'eau de l'autarchie (toujours suivant la première estimation). Les tarifs touchant la tranche supérieure de consommation des catégories publique et commerciale s'avèrent nettement plus forts,

étant respectivement 68 et 92% plus élevés que le coût moyen du mètre cube d'eau du SEMASA (idem). Même si ces tarifs s'avèrent largement suffisants pour assurer le recouvrement du coût unitaire moyen du service, ils sont probablement insuffisants pour compenser le fort niveau de subvention présent dans les tranches inférieures et intermédiaires de consommation. Ce rôle doit revenir plutôt aux consommations industrielles qui dépassent les 50m³ d'eau par mois, dont le tarif est 113% plus élevé que le prix de revient d'un mètre cube d'eau distribué par le SEMASA (idem).

Considérant plutôt notre seconde estimation, la situation du barème des tarifs normaux du SEMASA s'avère encore plus délicate du point de vue du recouvrement des coûts puisque, dans ce cas, les tarifs non résidentiels de la dernière tranche de consommation (dépassant les 50m³ d'eau par mois) sont les seuls qui permettent à l'autarchie d'atteindre effectivement cet objectif primordial.

Les remarques ci-dessus nous permettent de déboucher sur certaines conclusions qui infirment partiellement les hypothèses que nous avons avancées au chapitre précédant (pp.??). Voyons lesquelles et comment.

En effet, il n'est pas correcte de supposer, comme nous l'avons fait dans les pages mentionnées, que la SABESP subventionne plus fortement que le SEMASA la consommation forfaitaire de toutes les catégories non-résidentielles d'usagers du service d'eau. Ce n'est pas cela qui explique la plus forte progressivité absolue des tarifs non-résidentiels de la SABESP par rapport à ceux du SEMASA: cela n'est pas vrai pour la catégorie publique, par exemple, vu que le tarif du SEMASA pour la consommation forfaitaire de ce type d'utilisateur n'arrive qu'à 45% du coût unitaire moyen du service (selon la première estimation), contre un taux de 51% pour la SABESP.⁷⁵ La plus forte progressivité absolue du barème tarifaire de la SABESP par rapport à celui du SEMASA est une donnée que nous pouvons constater globalement dans une

⁷⁵ Rajoutons que cela n'est pas vrai non plus pour la consommation forfaitaire des usagers domestiques: le SEMASA la subventionne plus fortement que la SABESP, puisque le tarif correspondant du premier n'arrive qu'à 24% du coût unitaire moyen du service d'eau (toujours suivant la première estimation), contre un taux de 28,5% pour la SABESP.

comparaison entre eux, malgré l'existence d'inversions ponctuelles dans ce rapport à l'égard de certaines catégories et de certaines tranches de consommation.

En ce qui concerne la progressivité effective des deux barèmes tarifaires en question, les conclusions de notre comparaison s'avèrent plus nuancées que nos suppositions initiales. Ainsi, si nous considérons notre première estimation du coût unitaire moyen du service d'eau du SEMASA (celle qui favorise le plus cet organisme dans notre comparaison) comme étant la plus juste, nous pouvons effectivement dire que les tarifs de l'autarchie touchant les usagers domestiques présentent une plus forte progressivité effective que ceux de la SABESP, puisque les premiers cessent d'être subventionnés à partir de la limite de consommation de 31m^3 d'eau par mois contre une limite beaucoup plus élevée pour la SABESP (51m^3). En revanche, toujours suivant la même estimation favorable au SEMASA, ce sont les tarifs de la SABESP qui présentent la progressivité effective la plus forte par rapport aux catégories non-résidentielles de consommation d'eau: ils s'avèrent plus élevés que le coût unitaire moyen du service à partir de la limite de consommation de 20m^3 par mois, alors que cela n'arrive pour les tarifs publics et commerciaux du SEMASA qu'à partir de la limite de 50m^3 par mois. Quant aux tarifs concernant les usagers industriels, nous avons vu que, dans ce cas, la limite de consommation à partir de laquelle ils cessent d'être subventionnée serait exactement la même pour les deux organismes: 21m^3 par mois. Cependant, la différence entre les tarifs correspondant aux tranches qui dépassent cette limite et le coût unitaire moyen du service est plus forte dans le barème tarifaire de la SABESP (+55%) que dans celui du SEMASA (+21%). Donc, nous pouvons conclure que, de manière générale, l'actuel dispositif tarifaire de la SABESP s'avère plus adéquat que celui du SEMASA par rapport aux objectifs qui caractérisent la politique tarifaire des deux organismes: d'une part, le recouvrement des coûts et la rentabilisation des services; d'autre part, la redistribution des revenus entre les différentes catégories socio-économiques d'usagers. Au cas où notre première hypothèse sur le coût unitaire moyen du service d'eau soit vraie, la seule exception à cette règle concernerait les tarifs

résidentiels du SEMASA, qui s'avèrent mieux adaptés aux mêmes objectifs que ceux de la SABESP.

Ajoutons que, considérant l'objectif d'assurer le recouvrement des coûts des services par le biais des tarifs, le dispositif tarifaire du SEMASA s'avère plus fragilisé que celui de la SABESP, vu que les tarifs dépassant le coût unitaire moyen du service d'eau avec une marge suffisamment large pour compenser les tarifs subventionnés de l'autarchie reposent uniquement sur les tranches supérieures de la consommation non-résidentielle. Le régime spécial de tarification développé par le SEMASA à l'égard des gros consommateurs peut être vu comme une manière de corriger cette distorsion de son dispositif tarifaire. Nous pouvons nous demander si la prise en compte de cette catégorie spéciale d'usagers-consommateurs créée par le SEMASA change notre conclusion à propos de la progressivité effective globale des deux barèmes tarifaires comparés ici.

En fait, comme nous l'avons vu au chapitre précédant, la création de la catégorie des gros consommateurs a beaucoup augmenté la progressivité effective du dispositif tarifaire du SEMASA, puisque ce groupe d'usagers contribue aujourd'hui avec 60% des recettes tarifaires du service d'eau, alors que sa consommation ne représente que 20% du volume total d'eau distribuée par l'autarchie. Inversement, la consommation résidentielle, représentant plus de 70% de la consommation totale, contribue avec moins de 30% des recettes tarifaires du SEMASA. Malgré, l'importance de ces chiffres, ils ne changent pas beaucoup nos conclusions, puisque la SABESP est arrivé à des résultats semblables avec des changements opérés dans la structure de ses tarifs normaux en 1983: la nouvelle structure mise en place alors a fait que 75% des usagers du service d'eau de la SABESP dans la RMSP, dont la consommation va jusqu'à 20 m³ d'eau par mois, contribuent avec à peine 29% des recettes tarifaires de la compagnie dans la région (DANTAS,1983:62). Ainsi, s'il est clair que la création de la catégorie des gros consommateurs industriels et commerciaux par le SEMASA améliore beaucoup la progressivité effective de son dispositif tarifaire vis-à-vis de ces catégories, il semble que cela ne suffit pas à faire pencher la balance de la progressivité effective **globale**

des deux dispositifs tarifaire comparés vers l'autarchie, un certain équilibre entre celle-ci et la SABESP à cet égard étant le plus probable. De toute façon, cette comparaison n'est pas tout à fait pertinente, car elle doit se faire plutôt sur le terrain des tarifications spéciales de la SABESP et du SEMAS A. Nous y reviendrons ci-après.

Enfin, pour ce qui est de la "progressivité réelle", notre bilan est légèrement favorable au dispositif tarifaire de la SABESP par rapport à celui du SEMASA. Les deux organismes connaissent le même problème par rapport à la consommation domestique: fixant la limite de la consommation forfaitaire en 10m^3 d'eau par mois, leur dispositif tarifaire implique vraisemblablement des phénomènes de redistribution inverse à l'égard des ménages à faible revenu, dont la consommation effective reste normalement en dessous de cette limite (v. ANDRADE, 1984). Mais la situation s'avère défavorable au SEMASA quand on passe aux usagers non résidentiels, puisque les tarifs de cette autarchie concernant la seconde tranche de consommation des catégories commerciale et industrielle s'avèrent moins élevés que ceux touchant la première tranche de consommation des mêmes catégories (v. tableau 6). Cela veut dire que des usagers commerciaux et industriels qui consomment jusqu'à 20m^3 d'eau par mois payent un prix au mètre cube inférieure aux usagers des mêmes catégories dont la consommation mensuelle ne dépasse pas les 10m^3 . Si l'hypothèse selon laquelle il y a une corrélation directe positive entre niveau de revenus et niveau de consommation d'eau (qui se trouve sous-jacente aux deux schémas de tarification examinés) reste valable pour ces deux catégories d'usager, cela implique un autre cas de redistribution inverse que l'on n'observe pas dans le dispositif tarifaire de la SABESP.

Pour bien conclure ce point, nous devons finalement reconnaître que notre analyse des notions de "progressivité effective" et "progressivité réelle" reste très limitée et approximative. Notre formation, notre approche, et les limites des données que nous avons pu obtenir nous empêchent d'aller plus loin là-dessus, en faisant de ces notions de véritables outils d'une analyse quantitative plus fine et approfondie des dispositifs tarifaires en question.

Examinons maintenant les tarifications spéciales de la SABESP, qui comprennent principalement des contrats spéciaux avec des gros consommateurs industriels et commerciaux d'eau, d'un côté, et des tarifs sociaux touchant les usagers qui habitent des taudis et des bidonvilles, de l'autre. Commençons par les premiers, en rappelant les origines de ces fameux contrats.

Pour faire face aux contraintes imposées par la législation tarifaire fédérale instituée en 1978 à l'égard des compagnies du PLANASA, suivant laquelle le nombre de tranches de consommation d'eau des catégories commerciale et industrielle devait être limité à deux, la SABESP s'est appuyée sur une possibilité ouverte par cette législation (comme, d'ailleurs, l'ont fait d'autres compagnies d'assainissement de base des États-fédérés) pour négocier des contrats spéciaux avec des gros consommateurs appartenant à ces mêmes catégories. La législation tarifaire fédérale prévoyait également que les tarifs de la tranche inférieure des catégories commerciale et industrielle de chacune des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés devaient être fixés à un niveau plus élevé que leur tarif moyen respectif. Cette mesure, dont le but était vraisemblablement celui d'empêcher d'accorder des subventions aux établissements commerciaux et industriels, a été envisagée par certains économistes et techniciens du secteur comme une entrave de plus à gêner la formulation d'une politique plus adéquate de tarification progressive: d'après eux, cette mesure, conjointement avec la première (limitant à deux le nombre de tranches de consommation de ces catégories), aurait engendré la "distorsion" des contrats spéciaux entre les compagnies et les gros consommateurs (DANTAS, 1983:62). Ces limites juridico-institutionnelles imposées à la tarification des usagers commerciaux et industriels ont été réaffirmées par le décret n°21.123 du 4 août 1983 à travers lequel le gouvernement de l'État de São Paulo a réglementé l'application de la législation tarifaire fédérale à la SABESP. Elles n'ont été rompues qu'après la liquidation de la BNH, suivie de l'arrêté n° 4 du 12 janvier 1987 relevant du Ministère de l'intérieur, lequel a rendu au gouvernement des États-fédérés le pouvoir de décision sur le réajustement des tarifs de leurs entreprises publiques.

Suite à ce relâchement du contrôle fédéral sur les tarifs du secteur, le dispositif tarifaire de la SABESP a cessé de suivre étroitement la législation pertinente, qui reste toujours la même. Ainsi, comme nous l'avons pu remarquer, le nombre de tranches de consommation existant aujourd'hui dans le dispositif tarifaire de la compagnie, ainsi que les intervalles entre elles, s'avère être exactement le même pour toutes les catégories d'utilisateurs. Mais, les tarifs concernant les contrats spéciaux d'approvisionnement en eau touchant les gros consommateurs commerciaux et industriels continuent à suivre leur modèle de départ. Voyons quelles sont les caractéristiques de ces contrats.

Le schéma de tarification prévu dans les contrats spéciaux de la SABESP touchant la fourniture d'eau prévoit que les gros consommateurs, définis aujourd'hui comme des entreprises commerciales ou industrielles équipées en compteurs ayant une capacité égale ou supérieure à 300m³ d'eau par jour (soit 9.000m³ par mois), payent le tarif le plus élevé de la catégorie correspondante plus 20% de surcroît. Au cas où ces entreprises utilisent également le réseau d'égouts de la SABESP sans y rejeter des effluents industriels, les tarifs payés par ce service sont les mêmes prévus dans la structure tarifaire normale de l'entreprise.⁷⁶ D'après LEVY (1981), le principe qui était derrière le surcroît de 20% dans les tarifs appliqués aux gros consommateurs était celui de faire répercuter sur eux les coûts marginaux de longue durée, suivant la méthodologie du *average incremental cost* diffusée par la Banque mondiale.

Ayant décrit les caractéristiques essentielles de la tarification spéciale de la SABESP touchant les gros consommateurs d'eau, essayons maintenant d'évaluer son impact sur les recettes tarifaires de la SABESP à partir d'une évaluation du poids et du nombre des utilisateurs concernés.

D'après les informations contenues dans le rapport du GESP (1992), le nombre d'entreprises industrielles et commerciales ayant signé des contrats spéciaux avec la SABESP pour la fourniture de gros volumes d'eau s'avère être assez limité: en

⁷⁶ En ce qui concerne la collecte et le traitement des effluents industriels, la SABESP possède également des tarifs spéciaux qui tiennent compte du débit et de la charge polluante, en rajoutant un surplus au prix du service relatif au coût du traitement et au coût du monitoring des effluents (la collecte périodique d'échantillons, plus les analyses de laboratoire).

décembre 1990, elles totalisaient 87 entreprises branchées uniquement au réseau d'eau, plus 50 entreprises branchées aux réseaux d'eau et d'égouts de la compagnie, toutes ces entreprises étant situées dans la RMSP. Il s'agit effectivement d'un nombre dérisoire par rapport au marché potentiel des gros consommateurs dans la région. Nous ne connaissons pas l'état actuel de ce marché, mais pour en avoir une idée, nous pouvons nous reporter à la situation qui le caractérisait il y a une quinzaine d'années. Celle-ci a été bien décrite et analysée par LEVY (1981), dont nous avons extrait les principales données et informations qui suivent

Selon les résultats de deux recherches réalisées entre 1978 et 1980 par des bureaux d'études privés sous commande de la SABESP, le nombre d'entreprises pouvant rentrer dans la catégorie des gros consommateurs d'eau dans la RMSP, définis comme des usagers ayant une consommation égale ou supérieure à 50m^3 d'eau par jour (ou 1500m^3 par mois), arrivait alors à 1.363 établissements, dont la consommation globale atteignait à l'époque un volume de $10,2\text{m}^3$ par seconde. Même si ces chiffres concernent l'ensemble du marché alors existant (y compris aussi bien les entreprises approvisionnées entièrement ou partiellement par la SABESP, que celles alimentées par leurs propres sources de captation, par des services d'eau relevant des municipalités dites autonomes, ou encore, par des camions-citernes de compagnies privées qui vendent de l'eau jusqu'à six fois plus cher que le prix moyen de la distribution via réseaux publics), ces études prévoyaient que la SABESP pourrait doubler sa participation dans ce marché dans une période de 15 ans (idem).⁷⁷ Une des principales conclusions des recherches en question indiquait que la pleine exploitation de ce marché par la SABESP aurait pu impliquer une réduction significative dans son barème de tarifs touchant les usagers à consommation normale: cette réduction devrait atteindre une moyenne de 19% en 1996. En revanche, cette pleine exploitation du

⁷⁷ Remplissant une des conditions exigées par la Banque Mondiale pour concéder des prêts à la SABESP à cette époque là, les études mentionnées montraient que la plupart des gros consommateurs d'eau s'approvisionnaient principalement à partir de leurs propres sources de captation, lesquelles étaient alors responsables pour environ 70% du volume total d'eau consommée par cette catégorie spéciale d'usager contre à peine 30% en provenance des réseaux publics. Les mêmes études montraient qu'une partie significative des gros consommateurs d'eau étaient situés dans les municipalités non-concédantes: un total de 280 établissements en 1979, soit 35% du marché alors existant (LEVY.1981).

marché exigerait une anticipation radicale dans l'ensemble des investissements de la SABESP ayant trait à l'approvisionnement en eau de la RMSP. L'envergure des investissements à faire, les contraintes financières impliquées et la priorité accordée à l'approvisionnement de la demande domestique n'ont pas permis à la compagnie d'investir plus fortement dans ce marché. Ainsi, le nombre de contrats spéciaux actuellement existant nous permet de constater que son exploitation par la SABESP est restée à un niveau médiocre qui n'a eu vraisemblablement aucun impact significatif sur une possible réduction dans les tarifs normaux de la compagnie.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, cela n'a rien à avoir avec ce que la création de la catégorie des gros consommateurs d'eau a représenté pour le SEMAS A: l'institution d'un régime spécial de tarification pour cette catégorie d'usager du service d'eau a fait qu'environ 70 entreprises de Santo André contribuent aujourd'hui avec à peu près 60% des recettes tarifaires de l'autarchie. Cette mesure de politique tarifaire adoptée par le SEMASA a produit un effet redistributif aussi important non seulement pour cause du régime spécial de tarification appliqué aux gros consommateurs d'eau, mais aussi parce que cette autarchie a donné une définition beaucoup plus large que celle de la SABESP à cette catégorie spéciale d'usagers du service: pour le SEMASA, elle comprend toutes les entreprises ayant une consommation qui dépasse les 500m³ d'eau par mois, soit un seuil trois fois inférieur à celui de la SABESP (1.500m³ d'eau par mois, suivant le critère du marché potentiel envisagé par la compagnie).⁷⁸

Nous pouvons conclure que cet élargissement de la définition des gros consommateurs d'eau par le SEMASA, comme le resserrement des tranches supérieures de la consommation résidentielle, sont deux changements qui ont réussi à améliorer la politique tarifaire de l'autarchie de Santo André, pouvant inspirer des changements analogues dans le dispositif tarifaire de la SABESP: l'organisme qui a

⁷⁸ Rappelons que le régime spécial de tarification appliqué par le SEMASA aux gros consommateurs consiste à les faire payer des factures mensuelles réajustées mensuellement, alors que les autres usagers payent des factures bimestrielles corrigées suivant la même périodicité. Comme nous l'avons vu, l'anticipation de la correction et des recettes tarifaires de cette catégorie spéciale d'usagers permettait à l'autarchie d'effectuer des placements alors très rentables dans le marché financier, ainsi augmentant significativement les montants de ses "recettes non tarifaires".

fourni le paradigme tarifaire initial aurait ainsi des leçons à tirer de celui l'ayant adapté, prenant paradoxalement les adaptations effectués par le dernier comme des modèles de changement du dispositif tarifaire à suivre...Rajoutons, toutefois, que l'adoption d'un schéma spécial de tarification pour les gros consommateurs d'eau n'aurait pas eu un impact comparable à Diadema puisque, comme nous l'avons vu, l'industrie locale ne possède aucune grande entreprise dont la consommation d'eau soit comparable à celle des entreprises de Santo André appartenant à cette catégorie. N'empêche que la SANED cherche aujourd'hui à formuler une politique tarifaire comparable et adaptée aux caractéristiques de l'industrie de Diadema.⁷⁹

Examinons maintenant l'autre volet des tarifications spéciales de la SABESP, les dits tarifs sociaux, en essayant de voir comment ils ont été appliqués dans notre cas d'étude. Commençons par une description des tarifs en vigueur, pour ensuite considérer l'évolution que cette politique a connue au sein de la compagnie.

Les tarifs sociaux de la SABESP actuellement en vigueur concernent principalement les favelas et les taudis ("cortiços"), et puis, secondairement, les jardins potagers "communautaires" et les entités philanthropiques. Le tarif social concernant les favelas est celui dont le composant social semble le moins évident et, également, celui qui a suscité les plus fortes critiques au sein de l'entreprise. Voyons pourquoi.

Le tarif social pratiqué par la SABESP à l'égard des favelas a surgi au début du gouvernement Montoro (1983 à 1986). Il consiste à faire payer aux usagers du service d'eau habitant des bidonvilles uniquement la facture minimale correspondant au forfait de consommation, indépendamment de leur consommation effective. Pour comprendre le caractère social de cette mesure, il faut en rappeler les origines. Comme nous a précisé Mme. Brasil, cadre du Département de développement de l'opération subordonné à la Direction d'opérations métropolitaines de la SABESP, "il faut récupérer l'histoire du tarif social de la compagnie, car les gens le médisent aujourd'hui

79 Le fait que deux cadres faisant actuellement partie de l'administration supérieure de la jeune compagnie municipale d'assainissement de Diadema (son PDG et son directeur d'administration) aient participé de la direction du SEMASA pendant la période d'implantation du régime spécial de tarification touchant les gros consommateurs (en tant que coordinateur du programme de travaux et directeur du département financier de celui-ci, respectivement) favorise fortement la formulation d'une telle politique au sein de la SANED.

sans connaître les circonstances qui lui ont donné origine". Laissons qu'elle nous raconte cette histoire:

"Au début du gouvernement Montoro, des études effectuées par la SABESP ont montré qu'il était économiquement irrationnel de poursuivre l'installation, l'entretien et le relevé des compteurs précédant l'émission de la facture pour les abonnés dont la consommation allait jusqu'à 10m³ d'eau par mois. Selon ces études, l'économie faite par l'élimination du coût total de ces procédures aurait suffi à payer toutes les factures correspondant à la consommation annuelle de ce type d'usager⁸⁰. Ainsi, on a décidé d'éliminer le comptage par le biais du tarif social. Les difficultés d'implantation des compteurs individuels dans les favelas étaient ainsi contournées, alors qu'un gros compteur était installé à l'entrée du réseau desservant chaque favela pour en connaître la consommation d'ensemble" (interview à l'auteur réalisée en mars 1992).

Comme nous pouvons le remarquer, son témoignage souligne plutôt l'aspect économique que l'aspect social du tarif social. En fait, le dernier aspect n'a rien d'évident quand on sait que la consommation moyenne des populations à faible revenu est normalement inférieure aux 10m³ d'eau par mois correspondant au forfait de consommation alors fixé⁸¹. Le caractère social de la mesure connue comme tarif social se trouve, d'une part, dans l'abaissement du forfait de consommation (qui était fixé auparavant en 15m³ d'eau par mois) et, d'autre part, dans l'élimination du paiement des coûts d'installation du compteur par les usagers. Or, comme le premier aspect a touché indistinctement tous les usagers du service d'eau de la SABESP, le dernier aspect est le seul qui a bénéficié spécifiquement les abonnés résidant dans des bidonvilles. Donc, nous pouvons dire que, sous cet aspect là, l'apport social de cette mesure est resté très médiocre, alors que son apport économique s'est avéré un véritable échec. Laissons à Mme. Brasil l'explication du dernier point:

⁸⁰ Parmi ces procédures, les pratiques de maintenance préventive des compteurs étaient vraisemblablement les plus chères. À cette époque-là, tous les compteurs étaient remplacés tous les cinq ans. Une étude commandée à l'Institut de recherches technologiques de l'État de São Paulo (TIPT) allait montrer non seulement qu'un tiers des branchements au réseau d'eau de la SABESP dans la RMSP présentaient une consommation inférieure au forfait de consommation (ce qui confirmait les objectifs d'économie du tarif social), mais aussi que le remplacement des compteurs devaient se faire plutôt tous les 15 ans (d'après le témoignage de M. Montenegro au Journal de l'ASSEMBLÉE paru en août 1991, numéro spécial). Apparemment, les conclusions de cette étude n'ont pas changé les pratiques d'entretien préventif des compteurs de la SABESP puisque, d'après Mme. Brasil, elle continue de les remplacer tous les cinq ans.

⁸¹ Comme nous l'avons déjà dit, cela a été constaté dans les recherches développées, entre autres, par ANDRADE (1984)

"Nous avons constaté que la consommation d'eau a progressivement augmenté dans les bidonvilles où le tarif social a été appliqué. Les gens ont commencé à partager l'eau avec des voisins non branchés, sous-divisant leur logement ou leur parcelle et multipliant des connexions irrégulières à un même branchement, toutes ses altérations n'étant pas suivies par notre fichier d'abonnés... Aujourd'hui il y a des abonnés dont la consommation mensuelle dépasse les 200m³ payant la facture minimale équivalente à 10m³ par mois (idem)."

En effet, selon un autre cadre de la SABESP que nous avons interviewé à la même époque, la consommation moyenne par abonné de certaines favelas du Grand São Paulo serait aujourd'hui supérieure à la consommation moyenne par abonné de l'ensemble de RMSP: "Cela est absurde, car ça va à rencontre de la philosophie et de la méthodologie qui sont à l'origine du tarif social", nous a-t-il déclaré alors. Nous pouvions rajouter que cette distorsion des objectifs économiques du tarif social a fini par avoir un effet redistributif et social qui n'a été ni prévu ni souhaité par ceux qui ont conçu cette mesure de politique tarifaire au sein de la SABESP: l'apparent gaspillage d'eau qui en résulte peut être un **faux gaspillage**, dans la mesure où la consommation par abonné ne serait pas si élevée si l'on tenait compte du nombre de familles qui partagent un même branchement.

Les contretemps ayant trait à cette première version du tarif social développée pour les bidonvilles que nous venons d'examiner expliquent pourquoi elle est devenue une pratique en déclin au sein de la SABESP. Depuis quelques années, la compagnie cherche plutôt à développer le comptage d'eau au sein des bidonvilles, s'appuyant souvent sur des programmes d'urbanisation des favelas qui rendent techniquement plus facile et économiquement plus accessible l'installation des compteurs dans ce milieu urbain aux caractéristiques physiques et sociales aussi spéciales.⁸² Mais l'idée d'une tarification sociale à destination des populations défavorisées n'a pas été pour autant bannie de la SABESP: elle a plutôt évolué vers des formules qui cherchent à éviter en

⁸² L'étroitesse des rues et la complexité du parcellaire des favelas constituent des véritables obstacles non seulement à la mise en place des compteurs, mais aussi à l'implantation du réseau lui-même, d'où l'importance d'une action concertée entre la compagnie concessionnaire et les municipalités concédantes autour des programmes municipaux d'urbanisation des bidonvilles. Toutefois, la SABESP ne s'avère pas tellement disposée à travailler en coopération avec les municipalités dans de programmes de ce genre, comme nous allons le voir à la section 2.4.

même temps le gaspillage d'eau et les effets pervers de la tarification progressive sur les usagers à faible revenu. C'est le principe du tarif social développé à l'égard des taudis, qui s'applique aujourd'hui à toutes les formes de "sous-logement" (y compris aux maisons précaires des favelas). Voyons en quoi consiste cette version améliorée du tarif social de la SABESP.

Cette deuxième version du tarif social ne met plus en question le comptage, cherchant plutôt à l'adapter aux conditions de logement et de revenu des pauvres urbains. Elle part de la reconnaissance du fait que ces conditions faussent souvent l'hypothèse de la corrélation directe positive entre niveau de revenu et niveau de consommation d'eau qui se trouve derrière le principe de la tarification progressive, provoquant des distorsions qui pénalisent les couches sociales défavorisées. C'est le cas des taudis, où plusieurs familles habitant un même logement ou des logements distincts au sein de la même parcelle partagent un même branchement: la consommation totale va atteindre les tranches de consommation les plus élevées et, par conséquent, les tarifs les plus forts de la catégorie résidentielle, même si la consommation per capita des familles ou des individus concernés reste toujours dans les limites de la facture minimale correspondant au forfait de consommation. Pour contourner ce genre d'effet pervers de la tarification progressive, la seconde version du tarif social cherche à prendre en compte les conditions de logement des familles pauvres desservies, comme l'aire construite du logement ou/et de la parcelle, pour des effets d'abonnement, de tarification et de facturation. Le Chef de la division de la SABESP de Diadema nous a expliqué comment cela se fait lors de son interview en mai 1992:

"La SABESP a formulé un nouveau critère d'abonnement et de facturation à l'égard des taudis et des maisons que 'prêtent' de l'eau à d'autres maisons. Auparavant, l'eau consommée par la maison ou la famille abonnée, ainsi que l'eau prêtée aux autres familles passaient par le même compteur, faisant la facture de cet abonné atteindre une tranche de consommation élevée. Les familles se partageaient alors une facture au tarif fort. Maintenant, nous pouvons considérer jusqu'à quatre ménages sous-logés alimentés par un même branchement avec compteur comme quatre abonnés distincts qui se partagent une même facture, comme si c'était un immeuble à appartements. Cela fait tomber fortement la consommation par abonné prise en compte pour des effets de tarification, ayant provoqué jusqu'à 50% de réduction dans la facture des familles concernées. "

Notre interlocuteur précise qu'il s'agit d'une mesure dont l'implantation est encore récente et dont l'application s'avère assez restreinte:

"Elle est valable pour la Grande São Paulo, où nous pouvons enregistrer dans notre fichier d'usagers jusqu'à quatre ménages ou maisons précaires comme des abonnés qui se partagent une même facture. A Diadema, cependant, on n'a été autorisé à connecter que deux familles à un même branchement équipé en compteur. En ce qui concerne spécifiquement les taudis, nous pouvons en considérer chaque 40m² de surface construite comme l'équivalent d'un abonné. Certains proposent d'abaisser ce seuil jusqu'à la moitié, mais tout cela est encore en train d'être négocié à la direction centrale de la SABESP... Je crois que la SABESP va finir par étendre ces nouvelles mesures de tarification sociale également aux villes de l'intérieur."

Le témoignage de notre interlocuteur nous permet de constater que la nouvelle version de tarification sociale de la SABESP développée à l'égard des taudis et des bidonvilles n'est pas la même pour toutes les villes concédantes. La décision sur le nombre de ménages ou de logements pouvant constituer un abonné n'appartient pas à la division locale de la SABESP, mais plutôt à la direction centrale de la compagnie. C'est pourquoi le nombre des familles sous-logées "autorisées" à partager un même branchement à Diadema est limité à la moitié du nombre permis dans d'autres villes concédantes de la RMSP. Il en est de même pour la définition de la surface construite à prendre comme l'équivalent d'un abonné: nous pouvons lire dans le rapport du GESB (1992) que, pour des effets de tarification sociale, la SABESP peut considérer chaque 25m² de construction d'un taudis comme l'équivalent d'un abonné, alors que le seuil autorisé à Diadema, suivant notre interlocuteur, s'avère beaucoup plus élevé.⁸³ Ces différences suggèrent que la direction centrale de la SABESP considère la population pauvre de Diadema comme étant moins pauvre que celle d'autres villes périphériques de Grande São Paulo.

À partir des remarques du chef de la division locale de la SABESP à Diadema transcrites ci-dessus, nous pouvons tout de même observer que les dirigeants de la compagnie travaillant sur le terrain municipal prennent l'initiative de proposer certaines

⁸³ La règle mentionnée dans ce rapport précise que pour bénéficier d'une tel schéma de tarification, un taudis doit avoir un minimum de quatre abonnés, soit un seuil non inférieure à 100m² de construction.

altérations dans les règles concernant cette modalité de tarif social. Cependant, comme pour d'autres aspects de la politique tarifaire, les décisions concernant cette matière sont toujours centralisées. De toute façon, de nombreux obstacles s'opposent à un développement plus large de cette forme de tarification sociale au sein de la compagnie: d'une part, les difficultés pratiques de suivie et de mise à jour du fichier des abonnés dans un contexte socio-spatial où les changements irréguliers dans l'occupation des maisons et dans l'aire construite des parcelles s'avèrent assez fréquents; d'autre part, les difficultés d'articulation entre la SABESP et les mairies des villes concédantes autour des programmes d'urbanisation des favelas (dont nous parlerons davantage à la section 2.4)

Quant aux autres formes de tarification sociale, elles s'avèrent encore moins développées, s'appliquant à un univers très limité d'usagers. Elles touchent, premièrement, le tarif social appliqué à des jardins potagers dit "communautaires", ayant au moins 80m² de surface cultivée: chaque 40m² de surface cultivé est considéré comme l'équivalent d'un abonné de la catégorie commerciale.⁸⁴ Deuxièmement, il y a la tarification sociale accordé à des entités philanthropiques (hôpitaux, asiles, crèches, etc.) qui, comme toute organisation travaillant dans le domaine des services, doivent payer les tarifs de la catégorie commerciale d'usagers. Les bâtiments appartenant à ces entités bénéficient de règles spéciales d'abonnement: chaque 100m² de leur surface construite équivaut à un abonné. En plus, la SABESP leur confère un décompte de 50% sur leurs factures d'eau et d'égouts à titre de "donation", alors qu'il y a un dispositif du règlement tarifaire de la compagnie interdisant à la compagnie de concéder des exemptions ou des réductions de tarifs (v. art. 26 du décret de l'État de São Paulo n° 21.123/83). Finalement, il reste à ajouter que, dans les municipalités concédantes à vocation rurale, où une bonne partie de la main d'oeuvre agricole est constituée de travailleurs temporaires ("bóias-frias") qui y résident et travaillent de manière

84 Les jardins potagers communautaires sont constitués de terrains publics cédés à un groupe de familles riveraines pour y planter des aliments pour leur propre consommation et pour une éventuelle commercialisation des excédents. L'assistance technique ne fait pas toujours partie de ce genre de politique sociale dont la portée et la diffusion, à notre connaissance, restent quand même très limitées dans l'État de São Paulo, ainsi que dans le reste du pays.

saisonnaire, les branchements d'eau et d'égouts desservant ces populations peuvent bénéficier des mêmes règles d'abonnement, de tarification et de facturation dont bénéficient les taudis dans la RMSP.

Après avoir complété le tour d'horizon des formes de tarif social pratiqués par la SABESP, en essayant de mettre en évidence leurs caractéristiques et leurs limites, il nous resterait encore quelques remarques comparatives à faire sur ce sujet. En fait, nous pouvons trouver des analogies entre les principales formes du tarif social de la SABESP, et un type de tarification spéciale pratiquée au sein du SEMASA: celle touchant les branchements du type PENA.

Il s'agit d'un type de branchement qui ne dispose pas de compteur, étant normalement implanté dans des bidonvilles et dans d'autres formes d'habitat "spontané" produites par les populations urbaines à faible revenu: à l'instar de la première version du tarif social de la SABESP, l'élimination du compteur est envisagée comme une manière d'annuler des surcoûts d'installation dus aux caractéristiques spatiales de ce genre d'habitat et, surtout, comme une façon de rendre le service plus accessible à ces populations, en réduisant les coûts de branchement. Mais, les branchements du type PENA ne se limitent pas à l'élimination des compteurs, car ils se caractérisent également par la mise en place d'un dispositif rudimentaire obstruant l'entrée de l'eau dans les canalisations domiciliaires. La surconsommation, voire le gaspillage d'eau pouvant résulter de l'élimination du comptage et annuler les bénéfices économiques escomptés pour le service (comme nous l'a montré l'expérience de la SABESP avec sa première version de tarif social), sont ainsi combattus et réduits par le biais de ce dispositif. Nous devons toutefois ajouter que, dans une situation de rationnement d'eau, les branchements de type PENA produisent un effet socialement pervers: ils réduisent la capacité de stockage d'eau d'une population déjà défavorisée.

En ce qui concerne la tarification proprement dite, les branchements PENA payent des tarifs différenciés conformément à la surface construite de la maison ou de la parcelle concernées selon les trois tranches suivantes: 0 à 80m², 80 à 160m², et plus de 160m². Nous ne connaissons pas quelles sont les hypothèses sur le nombre de mètres

carrés correspondant à un abonné qui sont derrière ces tranches, mais nous pouvons quand même chercher à analyser les effets redistributifs probables de cette forme de tarification sociale du SEMASA, les comparant aux paramètres de la SABESP pour Diadema. Ainsi, en janvier 1992, le tarif correspondant à la première tranche (0 à 80m²) était de Cr\$ 1.849,00 (mille huit cents cruzeiros) par mois, soit 70% plus cher que le tarif correspondant au forfait de consommation de la catégorie résidentielle (la facture minimale alors fixée en Cr\$ 1.052,00). Cependant, si nous considérons, comme le fait la SABESP à Diadema, que chaque 40m² correspond à un abonné, nous pourrions diviser le premier tarif par deux, ce qui le rendrait nettement moins cher que la facture minimale normale. Il en est à peu près de même avec les tarifs des autres tranches correspondant aux branchements PENA, ce qui prouve que, dans ces conditions, ils atteignent effectivement des objectifs redistributifs.⁸⁵

Cependant, nous devons préciser que les branchements du type PENA ne constituent pas un outil nouveau, et encore moins, un outil redistributif fondamental au sein du SEMASA: ils ne touchent qu'un nombre très limité de favelas, concernant moins de 2% du nombre total de branchements au réseau d'eau, avec 3.336 abonnés résidentiels et 24 abonnés publics. Pendant l'administration du PT à Santo André, le projet du SEMASA consistait plutôt à participer activement à l'urbanisation des favelas, suivant la conception d'"assainissement intégré", favorisant l'implantation du réseau conventionnel équipé en compteurs dans des parcelles redessinées avec des maisons durables, de même que l'élimination de branchements irréguliers ou clandestins dans des bidonvilles déjà desservies. Un tel projet devrait probablement impliquer un certain accroissement dans le prix effectif du mètre cube d'eau payé par les familles pauvres concernées, en raison de la surestimation de la consommation forfaitaire, nonobstant l'amélioration dans la qualité du service qu'il peut engendrer.

Ayant analysé l'aspect du recouvrement des coûts et l'aspect redistributif de l'ensemble du dispositif tarifaire de la SABESP (y compris le barème des tarifs

⁸⁵ Les tarifs touchant les autres tranches de cette catégorie en janvier 1992 étaient les suivants: Cr\$2.790,00 par mois pour les parcelles ayant une aire de 80 à 160m²; et Cr\$ 2.890,00 par mois pour celles dont l'aire dépasse les 160m².

normaux et les tarifications spéciales touchant les gros consommateurs et les bénéficiaires de différentes versions du tarif social), nous pouvons maintenant essayer de résumer nos conclusions pour bien achever cette section.

Nous rapportant aux questions posées au départ sur le mode de financement et sur la politique tarifaire de la SABESP qui concernent particulièrement les services de la ville de Diadema, nos conclusions sont les suivantes:

a) Sur l'aspect autofinancement et recouvrement des coûts par voie tarifaire:

- l'autofinancement global des services par le biais des tarifs, véritable mirage du PLANASA, n'a jamais été atteint par la SABESP, et il n'est pas à l'horizon actuel, vu la façon dont l'État de São Paulo élimine l'énorme passif accumulé par l'entreprise à travers le simulacre du FAE existant aujourd'hui;
- si cet échec de l'autofinancement global signifie insuffisance du recouvrement des coûts par les tarifs, cela ne veut pas dire uniquement que la politique tarifaire de la compagnie s'avère inadéquate pour des raisons comme la mauvaise appropriation des coûts des services à l'échelle locale. Car nous pouvons très bien imaginer que, malgré la tendance globale de la compagnie, les tarifs de la SABESP puissent s'avérer suffisants pour assurer à terme le recouvrement des coûts des services, voire la rémunération du capital investi, dans un certain nombre de municipalités concédantes. Cela semble être vrai pour le cas de Diadema, vu que l'étude de viabilité économique de l'implantation de la SANED conduite par la Commission de municipalisation de l'assainissement de base de la commune a conclu que les services de la ville s'avèrent rentables à terme, même avec les réductions significatives proposées par rapport aux tarifs pratiqués par la SABESP. Donc, l'échec de l'autofinancement global des services de la compagnie devrait être attribué surtout à une "mauvaise" planification de ses investissements les plus lourds (mauvais choix techniques, inversion du chronogramme des travaux, etc.), ayant trait principalement aux services associés aux systèmes métropolitains intégrés qui, pour des raisons historiques, font partie de sa mission de service public dans la région (production et adduction d'eau potable en gros, d'un côté;

transport, interception et traitement des eaux usées, de l'autre). Cette conclusion provisoire est plutôt une hypothèse que nous allons reprendre et développer au prochain chapitre;

- notre essai d'analyse comparative des dispositifs tarifaires de la SABESP et du SEMASA, touchant respectivement Diadema et Santo André, renforce cette hypothèse, puisque le barème des **tarifs normaux** de la compagnie étatique s'est avéré globalement plus propice à assurer l'objectif de recouvrement des coûts que celui de l'autarchie municipale. Néanmoins, l'objectif de rentabilisation du service d'eau à travers une tarification spéciale appliquée aux gros consommateurs a été visiblement mieux réussi par le SEMASA que par la SABESP;

b) Sur les aspects redistributifs de la politique tarifaire

- cet aspect de la politique tarifaire présente deux volets à analyser: le volet économique et le volet social. Nos conclusions concernant chacun ne vont pas dans le même sens;

- sur le volet économique, il s'agit d'examiner la redistribution par son effet sur les rapports entre les recettes et la consommation d'eau de différents groupes ou catégories d'usagers-consommateurs, considérant ce que nous avons appelé la "progressivité effective" des tarifs. Autrement dit, il faut que la contribution des gros consommateurs pour les recettes tarifaires des services soit proportionnellement plus forte que celle des petits et des moyens consommateurs, toutes catégories d'usagers confondues. Le dispositif tarifaire du SEMASA s'est montré plus osé et, peut-être, plus efficace sur ce plan que celui de la SABESP, puisque deux changements importants introduits dans le paradigme tarifaire inspiré de la compagnie pendant la gestion du PT à Santo André auraient abouti à une augmentation de la progressivité effective du barème tarifaire de l'autarchie: d'un côté, le resserrement des tranches de consommation supérieures de la catégorie résidentielle (seulement si notre première hypothèse sur le coût unitaire moyen du service d'eau est valable); de l'autre, la création d'un nouveau régime de tarification pour les gros consommateurs définis de manière élargie;

- sur le volet social, la redistribution est analysée par les effets redistributifs que le dispositif tarifaire produit sur la poche des usagers, suivant ce que nous avons appelé ici la "progressivité réelle" des tarifs. Il s'agit d'analyser les rapports existant entre la consommation effective des usagers de différentes catégories et le prix effectif payé par mètre cube d'eau. Les deux dispositifs tarifaires comparés présentent une distorsion commune sur ce plan: les deux ont fixé une même consommation forfaitaire correspondant à la facture minimale (10m³ d'eau par mois) qui surestime vraisemblablement la consommation effective des usagers à faible revenu de la catégorie résidentielle, ce qui provoquerait des effets de redistribution inverse dans cette tranche de la consommation domestique. Cependant, nous avons repéré d'autres distorsions semblables touchant des usagers commerciaux et industriels dans le dispositif tarifaire du SEMASA qui n'apparaissent pas dans celui de la SABESP;

- de toute façon, indépendamment des avantages partiels qu'un dispositif tarifaire peut présenter par rapport à l'autre, la conclusion générale qui s'impose à ce sujet est la suivante: ils présentent tous les deux des distorsions significatives par rapport à l'objectif redistributif. Sur le volet économique, aussi bien la SABESP que le SEMASA pourraient améliorer le niveau de recouvrement des coûts de leurs services et la "progressivité effective" de leurs tarifs en éliminant ou réduisant des subventions socialement peu justifiables. Sur le volet social, la "progressivité réelle" des deux dispositifs tarifaires, comme nous l'avons vu, peut être significativement améliorée à partir de quelques modifications à introduire dans les limites des tranches de consommation (réduction de la tranche correspondant à la facture minimale), dans les facteurs qui les différencient entre elles (accentuation de la courbe de progressivité), ainsi que dans les facteurs de différenciation entre les différentes catégories d'utilisateur (augmentation de la progressivité entre elles, spécialement dans le barème tarifaire de la SABESP). Cela pourrait se faire, encore, de manière indirecte, cherchant à corriger les injustices que le dispositif tarifaire peut engendrer (telles que le "faux gaspillage") sans le toucher lui-même: c'est l'effort qui marque la seconde version du tarif social de la SABESP, qui prend en compte les caractéristiques de logement des populations à faible

revenu pour réduire, voire annuler les effets pervers de la progressivité des tarifs sur ces couches sociales. Il nous semble qu'il s'agit d'une idée très prometteuse, pouvant permettre d'augmenter significativement l'accessibilité des plus pauvres aux services du secteur. Seulement son application au sein des municipalités concédantes reste encore trop restreinte et centralisée.

2.3 -En quête de la modernisation des services

Cette section essaye d'analyser les principales initiatives prises au sein de la SABESP dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité des services qui concernent directement ou indirectement la ville de Diadema. S'appuyant sur des programmes spécifiques ou sur des actions permanentes, ce genre d'initiative délibérée et planifiée traduit ce que nous appelons l'effort ou le processus de "modernisation" des services et de leur management, dont l'analyse ici vise à répondre aux questions suivantes: Peut-on constater, durant la période de concession, des programmes ou des actions planifiées de la compagnie concessionnaire visant à améliorer la qualité et l'efficacité des services touchant Diadema? Quelles sont les priorités envisagées par la SABESP dans ce domaine? Ces priorités correspondent-elles aux besoins de la ville en matière d'amélioration de la qualité de ses services? Comment et par qui sont elles définies? Y a-t-il participation de la municipalité là-dessus? À l'instar de ce que nous avons fait pour le cas de Santo André, notre analyse de la modernisation du management et de l'opération des services va se concentrer ici sur le service d'eau.

Nos recherches nous permettent de répondre de manière assez directe et péremptoire à la première question posée ci-dessus: non, nous n'avons trouvé aucune trace de programme de modernisation du service d'eau de Diadema pendant la période de concession. Ce constat ne veut pas dire que la SABESP ne possède aucune politique de modernisation du service d'eau, dont certains résultats peuvent être déjà incorporés à la routine de gestion de ce service à Diadema ou dans d'autres municipalités concédantes. Il nous suggère plutôt que les divisions locales de la compagnie ne

disposent pas d'autonomie, voire de personnel qualifié pour formuler des programmes et des actions stratégiques dans ce domaine. Donc, pour pouvoir répondre de manière satisfaisante aux questions posées ci-dessus, il faut d'abord sortir du cadre strictement municipal, focalisant notre analyse sur les origines, l'évolution et les caractéristiques générales des projets de modernisation des services de la SABESP pour, ensuite, revenir à leurs résultats sur l'échelle municipale à Diadema.

Rappelons, tout d'abord, que l'initiative de moderniser le management et l'opération des services d'assainissement de base des compagnies étatiques du secteur est partie de la sphère fédérale, à travers des programmes nationaux spécifiques lancés et financés par la BNH dans le cadre du PLANASA.⁸⁶ Examinons brièvement les caractéristiques essentielles et l'évolution de ces programmes, qui ont marqué les efforts de modernisation ayant eu au sein de la SABESP.

Créé en 1972, le *Programa de Treinamento* (programme de formation) a été le premier programme national lancé par la BNH visant à moderniser la gestion des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés. Coordonné par l'ABES, le principal objectif de ce programme était d'offrir des opportunités de formation technique spécialisée dans divers domaines du secteur aux cadres travaillant dans ces compagnies. Cette formation devait leur permettre de réaliser des études de rationalisation administrative dans chacune des compagnies du système PLANASA, dont les résultats devaient déboucher sur l'élaboration de manuels et sur la formulation de procédures ou de normes standardisées à être adoptés officiellement par la BNH pour mieux contrôler leur performance tecnico-administrative. Face à la diversité des intérêts et des besoins de formation des cadres de différentes compagnies, ce programme a eu du mal à s'affirmer comme moteur de la modernisation du secteur. C'est pourquoi la BNH a lancé en 1974 un programme complémentaire d'assistance technique directe en coopération avec l'Organisation Pan-américaine de Santé (OPS): le programme SATECIA.

⁸⁶ Il ne faut pas oublier que le "développement de programmes de recherche, de formation et d'assistance technique" dans le domaine de l'assainissement de base faisait partie de l'énoncé officiel des "objectifs permanents" du PLANASA (v. MANSO DE ALMEIDA, 1977:4).

Visant au "développement institutionnel" des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, le programme SATECIA se fondait sur une approche systémique, considérant chacune d'entre elles comme un système ouvert aux communautés desservies et composé par cinq sous-systèmes entrepreneuriaux: Syst. de Planification, Syst. Opérationnel, Syst. Commercial, Syst. Financier et Syst. Administratif. Partant d'un diagnostic détaillé de la situation organisationnelle de ces compagnies, le programme SATECIA a cherché à élaborer des "modèles" d'organisation et de gestion concernant chacun des sous-systèmes mentionnés pour être implantés dans toutes les entreprises du PLANASA. Par conséquent, les activités du programme de formation ont été réorientées pour appuyer l'implantation des modèles formulés par le programme SATECIA. Cependant, après quelques années d'expérience de ce programme, la BNH a estimé que ses résultats n'étaient pas entièrement satisfaisants: il aurait permis à la plupart des compagnies du PLANASA d'avoir un certain nombre de méthodes de travail et d'organisation communes (même si les entreprises n'étaient pas obligées d'adopter les modèles proposés), mais l'intégration du programme SATECIA avec celui de formation des cadres du secteur a été jugée insuffisante (v. COSTA,1983:18). Pour surmonter ce problème, la BNH lance un nouveau programme au début 1980 visant à unifier les activités développées par les deux programmes antérieurs dans une même ligne d'action. Il s'agit du Programme de développement institutionnel des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, le PRODIS AN, dont les lignes générales vont rester en vigueur jusqu'à la fin du PLANASA.

Comptant également avec la coopération de l'ABES et de l'OPS, ainsi qu'avec les crédits relevant de la Banque Mondiale, le PRODISAN a modifié l'approche qui caractérisait les programmes déjà mentionnés. Au lieu de soutenir financièrement des programmes nationaux de formation et d'assistance technique destinés aux compagnies faisant partie du PLANASA, la BNH a établi une ligne de financement spécifique pour les projets de développement institutionnel devant être élaborés par les compagnies elles-mêmes, chacune devant formuler un Schéma directeur de développement

institutionnel avec la collaboration souhaitée de consultants extérieurs.⁸⁷ Cette nouvelle approche introduite par le PRODISAN a permis un élargissement de la conception de développement institutionnel au sein des compagnies d'assainissement de base du PLANASA, pointant vers une vision moins sectorisée et centralisée du processus. Cependant, au niveau pratique, la BNH n'a pas tellement modifié son approche dans ce domaine car, à l'instar des programmes antérieurs, elle s'est appuyée sur le PRODISAN pour formuler des programmes et des normes sectorielles à implanter dans toutes les compagnies faisant partie du PLANASA. Ainsi, au lieu de financer le schéma directeur de développement institutionnel développé par chaque compagnie, la BNH a ouvert de lignes de financement destinés spécifiquement à certains domaines considérés comme critiques, tels que le contrôle des pertes, l'organisation des fichiers techniques et commerciaux des services, et la planification économique-financière. Cette définition des domaines critiques devant être financées par la BNH a fini par influencer le choix des priorités, voire la méthodologie de "modernisation" ou de développement institutionnel retenues par les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés. Comme nous allons le voir par la suite, la SABESP ne fait pas exception à cette règle.

Examinons maintenant comment la question du développement opérationnel et du contrôle des pertes du service d'eau a été traitée par la SABESP au sein de la RMSP, afin de savoir si Diadema a tiré des bénéfices des débouchées des programmes ayant lieu dans ce domaine. La SABESP a initialement élaboré des projets spécialisés de contrôle de pertes d'eau visant à profiter d'une ligne de financement destinée à cette fin dans le cadre du PRODISAN. Ces projets comprenaient principalement le développement du comptage (à partir de l'acquisition, le test et la maintenance de divers types de compteurs), et la recherche de nouvelles techniques de détection des fuites dans le réseau tertiaire. La vision du problème des pertes du service d'eau était alors très limitée, laissant de côté des aspects importants comme le rapport coût/bénéfice du comptage, la sécurité de l'approvisionnement, l'optimisation de l'opération des

87 "L'intensification de la participation des consultants nationaux" dans le développement institutionnel et organisationnel des compagnies du PLANASA est cité explicitement par INUI (1982:68) comme un élément fondamental de la stratégie du PRODISAN.

réservoirs, les pertes ayant lieu dans les usines de traitement d'eau, etc. Après quelques années d'expérience, le programme de contrôle des pertes de la SABESP dans la RMSP a été soumis à une évaluation critique qui a élargi sa conception initiale: la vision sectorielle a été remplacée par "une action globale de planification et de développement de l'opération où la réduction des pertes n'est qu'une conséquence de l'action générale" (ALONSO, 1986:272). Cette nouvelle approche a été traduite dans le Programme de contrôle et développement opérationnel (PCDO) lancé par la SABESP dans la RMSP mi 1982, lequel a été partiellement financé par les ressources du PRODISAN. Une nouvelle structure technico-administrative a été développée au sein de la compagnie pour s'occuper exclusivement de ce programme, sous-divisé en plusieurs sous-programmes comprenant non seulement les problèmes du comptage et la réductions des fuites, mais aussi le développement de l'opération, l'organisation du fichier technique et commercial concernant le service d'eau, et le développement de la qualité des matériaux et des équipements impliqués. La première évaluation du PCDO a montré que ce programme a présenté des résultats significatifs, même si son application a été assez limitée sur plusieurs aspects considérés (v. ALONSO,1986). A-t-il bénéficié le service d'eau de Diadema?

La réponse à la dernière question n'est pas simple, car nous ne disposons pas d'informations détaillées sur l'exécution du PCDO. Il est probable que les conclusions de certains essais concernant les compteurs, l'emploi de nouveaux matériaux ou de nouvelles techniques aient entraîné l'incorporation de nouvelles pratiques de maintenance et d'opération des réseaux d'eau de toute la RMSP, y compris celui de Diadema. Cependant, vu les limites de l'information disponible, nous ne pouvons pas déterminer l'éventuel impact de ces pratiques sur la qualité du service d'eau de Diadema. Nous pouvons quand même contourner ce problème, cherchant à identifier quels sont les besoins de Diadema en matière d'amélioration de la qualité du service d'eau pour savoir jusqu'à quel point les initiatives du PCDO répondent à ces besoins. Or, les problèmes chroniques de pénurie d'eau et de discontinuité du service qui caractérisent la ville permettent d'identifier clairement quels sont ces besoins: d'une

part, la réduction de la pénurie par le biais d'un contrôle plus stricte des fuites; et d'autre part, l'implantation de mécanismes permettant une répartition plus équitable de la pénurie. Rappelons d'abord la spécificité de tels problèmes à Diadema, avant d'évaluer les initiatives éventuellement prises pour les résoudre.

Comme nous l'avons vu précédemment, à partir de l'été 1987, la SABESP a imposé un schéma de rationnement d'eau dans la RMSP touchant, entre autres municipalités, Diadema et toutes les autres villes du Grand ABC. Conçu pour durer seulement cette saison, le rationnement a été élargi et approfondi avec l'aggravation progressive des problèmes de pénurie d'eau dans la région: il s'est étalé sur toute l'année, passant d'un jour sur quatre à un jour sur trois sans eau. Il a fallu attendre l'inauguration du système Haut Tietê de production d'eau potable en avril 1992 pour que la situation du Grand ABC s'améliore. La mise en marche de ce système n'a bénéficié qu'indirectement Diadema, permettant à la ville de recevoir plus d'eau en provenance du système Rio Grande (v. Chap. VII). Cependant, à l'inverse de ce qui s'est passé avec les autres villes du Grand ABC, le surplus d'eau accordé à Diadema n'a pas été suffisant pour mettre fin au rationnement dans la ville: après avoir été réduit en 1993, le fort étiage de l'hiver 1994, le plus fort des quarante dernières années, l'a fait revenir pleinement à la commune. Dès lors, Diadema s'est vue à nouveau inscrite dans le schéma de rationnement d'eau de la SABESP jusqu'au début du printemps suivant. Pourquoi le rationnement d'eau a persisté à Diadema, alors que d'autres villes de la région ont pu s'en affranchir?

La raison de la persistance du rationnement d'eau à Diadema en 1993 et 1994 est liée à un problème qui touche spécifiquement la commune: l'insuffisance de capacité des canalisations d'adduction reliant la ville au système Rio Grande de production d'eau potable.⁸⁸ Cela est confirmé par le contrat signé par la SABESP avec la **BIRD** en 1992 (sous pression du mouvement de municipalisation des services d'assainissement de

⁸⁸ Cela expliquerait pourquoi la ville de Sao Bernardo, dont l'approvisionnement dépend fondamentalement du même système, a été épargnée du rationnement durant la même période. D'ailleurs, le maire de Diadema affirmait publiquement à la mi 1993, sans aucune contestation de la part de la SABESP, que la capacité installée de l'usine d'eau du système Rio Grande était sous-utilisée (*Diário do Grande ABC* du 21/05/93).

base de la ville) dans le but de financer la construction d'une nouvelle canalisation d'adduction à Diadema reliant le Jardim das Nações au Parque Real (v. Figure 4). Comme nous l'avons déjà vu (section 1.3.3), la SABESP a décidé d'interrompre le démarrage des travaux correspondants à la mi 1994 en raison du décret municipal déterminant la saisie des biens de la compagnie dans la commune.

Au-delà de la persistance du rationnement lui-même, il faut que l'on considère de surcroît les problèmes de répartition de la pénurie qu'il engendre. Malgré son intention affichée, le schéma de rationnement de la SABESP s'est avéré incapable d'assurer, à lui seul, une répartition effectivement équitable de la pénurie d'eau entre les habitants des municipalités impliquées: comme nous l'avons vu à propos du cas de Santo André, dans les zones urbaines de plus forte altitude, l'eau prend beaucoup plus de temps pour atteindre les robinets à la fin du rationnement, de sorte que le schéma d'un jour sur trois sans eau ne marche pas tel que prévu ni pour tous les habitants, ni dans toute la ville. Ainsi, l'ancien maire de Diadema nous avertissait en 1991, au moment où la ville subissait un tel schéma de rationnement, que les quartiers les plus élevés pouvaient rester en pratique jusqu'à quinze jours sans eau (SEMASA, 1991b: 11)! Ce problème de la répartition inégale de la pénurie d'eau entre les habitants ou les quartiers d'une même ville est d'autant plus grave à Diadema que son dispositif de stockage d'eau s'avère extrêmement rigide et limité, comme nous l'avons déjà vu (section 1.2). Pour atteindre une répartition plus équitable de la pénurie d'eau à Diadema il aurait fallu au moins implanter la nouvelle canalisation d'adduction projetée par la SABESP et réaliser la sectorisation du réseau permettant d'effectuer des transferts d'eau entre les secteurs et entre les deux réservoirs existants. Rien n'a été fait dans ce sens à Diadema. Même si la sectorisation des réseaux d'eau et l'optimisation de l'opération des réservoirs de la compagnie figurent dans le PCDO (v. ALONSO, 1996), la première n'a été effectuée que dans une partie restreinte du réseau de la capitale, alors que la régularité de l'approvisionnement n'est pas suivie et contrôlée au niveau des quartiers, sinon uniquement sur le plan des réservoirs.

Quant au problème du contrôle des pertes d'eau, la situation n'est pas différente. Si certaines études indiquent des progrès au niveau de la RMSP entière à partir de la mise en place des programmes de contrôle comme le PCDO, la situation de Diadema reste mal connue: comme nous l'avons vu avant (section 1.2), il n'y a pas de données fiables sur les pertes d'eau à Diadema. Par ailleurs, d'après les conclusions des études effectuées par la SABESP elle-même, le principal moyen pour réduire le niveau des pertes dues aux fuites est la réduction de la pression dans les tuyaux à partir de la sectorisation du réseau créant des zones de pression homogène.⁸⁹ Comme nous l'avons déjà dit, ce genre d'action s'avère encore très peu développée par la SABESP dans la RMSP.

Ainsi, nous pouvons conclure que les programmes de modernisation et de développement institutionnel du service d'eau existant au sein de la SABESP ne répondent pas aux besoins d'amélioration de la qualité du service de Diadema. Encore une fois, cela est dû à l'excessive centralisation des décisions au niveau de la direction centrale de la compagnie, de sorte que les cadres qui se retrouvent sur le terrain municipal et les autorités représentant le pouvoir concédant n'ont aucune participation dans la définition des priorités dans ce domaine. Les projets sont élaborés dans les échelons supérieurs de la compagnie, suivant les possibilités de financement fédéral ou extérieur. Il est évident que la ville de Santo André s'en sort beaucoup mieux sous cet aspect, car son programme de développement opérationnel, accorde toute priorité à une meilleure sectorisation du réseau d'eau potable permettant de mieux contrôler les fuites et d'effectuer une répartition plus équitable de la pénurie. En plus, il a été financé par des ressources propres du SEMASA et développé en liaison étroite avec le schéma directeur qui orientent les investissements à effectuer dans le secteur à moyen terme.

⁸⁹ C'est pourquoi le programme de contrôle des pertes le plus récent de la SABESP se fonde sur trois projets pilotes touchant justement trois localités qui ont leurs réseaux sectorisés: deux quartiers de la capitale (Santana et Agua Branca), la ville de Guarujá (à la Baixada Santista), et celle de São José dos Campos (à l'intérieur).

2.4 - Politique d'assainissement de base et politique urbaine dans la ville concédante

Cette section cherche à savoir comment sont gérés les rapports d'interface entre la "politique d'assainissement de base" de la compagnie concessionnaire et la politique urbaine de la municipalité à Diadema. Quel aspect prédomine dans ces rapports, la coopération ou les conflits? Pour mieux répondre à cette question, nous allons analyser comment ces rapports se manifestent au sein des deux principaux programmes de travaux qui caractérisent la politique urbaine de Diadema pendant les administrations successives du PT: le programme d'urbanisation des favelas, et le programme de pavage des rues de la ville. Commençons par le premier.

Le programme d'urbanisation des bidonvilles de Diadema a commencé pendant la première administration du PT dans la commune (1983-1988), sous commande du maire et ex-leader syndical Gilson Menezes. C'était également la première expérience administrative du PT. S'appuyant sur les principes de participation populaire prônés par le parti, ce programme a été élaboré pour satisfaire les principales revendications des associations d'habitants des bidonvilles: l'implantation des réseaux d'eau et d'énergie électrique (y compris l'éclairage public) dans les favelas, plus la régularisation des terrains occupés. Le processus d'"urbanisation" devait passer par plusieurs étapes de concertation avec les habitants organisés en commissions de représentants élus dotées de pouvoir pour délibérer sur la réorganisation spatiale des bidonvilles (le tracé des rues internes, la taille des parcelles, le déplacement et la reconstruction des baraques, etc.) avec la collaboration et l'assistance technique des architectes et des techniciens de la mairie. Une fois un nouveau plan d'organisation spatiale défini, les commissions des bidonvilles devaient organiser le travail de démolition et reconstruction des baraques à travers le système de "mutirão" (dont nous avons déjà parlé au chapitre précédent, note 81). Parallèlement, dans la mesure où l'aménagement d'une rue ou d'un quartier d'un bidonville s'avéraient prêts, les compagnies concessionnaires des services d'eau et d'électricité, en accord avec la mairie, devaient commencer l'installation des réseaux

sans attendre l'achèvement complet de son urbanisation. La rigoureuse démarche participative a engendré de nombreux va-et-vient dans le processus d'urbanisation des bidonvilles, favorisant l'émergence de conflits entre les habitants et les commissions d'urbanisation autour de la démarcation des parcelles, des conflits liés à des divergences de conception politique au sein de la mairie, ou encore, des conflits entre le maire et la direction locale du parti. Par conséquent, les résultats de ce programme dans le premier gouvernement petiste ont été beaucoup plus modestes que prévus⁹⁰ Ainsi, parmi les 135 favelas existantes alors dans la commune, seulement 19 bidonvilles occupant des terrains publics ont vu leur urbanisation complètement achevée après l'approbation par le Conseil Municipal en octobre 1985 d'une loi concédant à leurs habitants le droit d'usage des terrains (mais pas la propriété) pour un délai de 99 ans.

Cependant, l'installation des réseaux d'eau et d'électricité a pu être développée hors des bidonvilles déjà complètement urbanisées, touchant également celles de moindre taille en cours d'urbanisation situées dans des terrains publics aux conditions physiques favorables (déclivité faible ou moyenne, sol stable) et localisées à proximité des quartiers "normaux" déjà équipés. Nous pouvons dire que, dans ces conditions, la SABESP a bien accepté de travailler en coopération avec la municipalité dans cette première phase du programme d'urbanisation des favelas, y apportant l'extension du réseau d'eau. Le réseau d'égouts n'était pas abordé, ne faisant pas partie des priorités des habitants des bidonvilles, son installation s'avérait techniquement plus difficile.⁹¹

Le programme d'urbanisation de favelas de Diadema continue pendant le second gouvernement du PT (1989-1992), commandé par le maire J. A. Ramos, médecin et ancien secrétaire de santé du gouvernement précédent. Ce programme est repris et approfondi à un rythme bien plus rapide puisque, d'une part, le processus

90 Les conflits et les divergences internes survenus autour de ce programme au sein de la mairie ont provoqué la démission collective de tous les techniciens du Département de planification qui en était chargé un an et quatre mois après le début du gouvernement petiste. Le maire, qui allait laisser le PT à la fin de son mandat, a profité pour centraliser la gestion de ce programme, le transférant à un autre département plus étroitement contrôlé par lui. Pour en savoir plus, voir SIMOES (1992)

91 * D'après le chef de la division locale de la SABESP, il faut avoir des rues d'au moins quatre mètres de large pour pouvoir entrer avec le camion apportant les canalisations et les équipements du réseau d'égouts de la compagnie. Il n'en est pas de même pour le réseau d'eau, dont les canalisations plus légères et au diamètre moins large peuvent être installées dans des rues ayant une largeur entre 2 et 1,8 mètres.

d'organisation des habitants des bidonvilles était déjà considérablement développé et perfectionné, la mairie jouant un rôle plus fort de coordination; d'autre part, les conflits et les divergences entre le parti et l'administration avaient été réduits à partir d'une évaluation critique des rapports entre le gouvernement et le parti. Rajoutons que les conditions institutionnelles du programme ont été considérablement améliorées à partir de l'approbation de la nouvelle Charte municipale de Diadema en avril 1990 définissant les principes généraux et les instruments d'une politique municipale de logement populaire pour la commune, parmi lesquels nous trouvons la création des aires spéciales à intérêt social qui favorisent l'urbanisation des bidonvilles.⁹² Cependant, dans la mesure où le programme avançait vers les bidonvilles les plus grands et les plus éloignés des réseaux, la SABESP s'est avérée moins disposée à coopérer avec la mairie, d'autant plus que celle-ci, motivée par des conflits qui commençaient à surgir autour du programme de pavage des rues (nous y reviendrons) et des réclamations croissantes de la population contre l'augmentation des tarifs et des erreurs fréquentes dans le relevé des comptes, annonçait son intention de "municipaliser" les services concédés à la compagnie. S'appuyant sur la clause 10^e du contrat de concession, la SABESP a souvent refusé d'étendre le réseau d'eau aux bidonvilles les plus éloignés.⁹³ En ce qui concerne l'installation du réseau d'égouts dans des bidonvilles où le réseau d'eau était déjà implanté, le problème était contourné par l'intervention des habitants qui, avec la coopération des techniciens de la mairie, construisaient eux mêmes un réseau d'égouts adapté aux conditions des bidonvilles, le connectant après à celui de la SABESP.

^{y/} Comprenant des terrains inoccupés ou des terrains occupés par des bidonvilles qui hors des aires de risque ou des zones protégées par la législation environnementale, ces aires sont réservées pour des projets de logement destinées aux populations dont le revenu familial ne dépassent pas les cinq salaires minimums, y compris le programme d'urbanisation des favelas. La démarcation définitive de ces aires a dû attendre la promulgation du Plan directeur de la ville en 25 janvier 1994. Le coût du foncier ayant fortement chuté dans ces aires, sa création a contribué significativement à la réduction des coûts du programme d'urbanisation.

⁹³ Comme nous l'avons vu à la section 1.2.2, cette clause déterminait que "chaque fois que des altérations ou des remaniements dans les réseaux d'eau et d'égouts sont réalisés par sollicitation de la Mairie, celle-ci fournira au Concessionnaire, par avance, les ressources nécessaires à des telles modifications". Cette exigence a souvent fait reculer la mairie dans son intention d'implanter le réseau dans une aire déterminée et se tourner vers une autre aire qui ne présente pas d'inconvénient pour la SABESP.

Avec la radicalisation et puis la concrétisation du processus de municipalisation des services d'assainissement de base à Diadema pendant le dernier gouvernement du PT (1993-1996), sous commande du maire Fillipi, ingénieur qui avait dirigé le Département des travaux publics dans l'administration précédente, les rapports entre la SABESP et la mairie se sont définitivement brouillés. Ainsi, selon l'actuel chef du Service d'urbanisation des favelas de Diadema, la compagnie a cessé de collaborer avec les initiatives de la mairie dans ce domaine pendant cette période:

"la SABESP s'omet, en alléguant de difficultés opérationnelles pour installer les réseaux dans les favelas, le manque de projets spécifiques, etc.. Nous trouvons beaucoup moins de difficultés à travailler en coopération avec la compagnie concessionnaire d'électricité, l'ELETROPAULO. En ce qui concerne le problème des égouts on se débrouille avec la communauté: le département de planification habitationnelle, auquel nous sommes subordonnés, fait les études et les projets nécessaires à l'implantation du réseau, cherchant à suivre à peu près les normes de la SABESP. Puis, les projets sont soumis à la population concernée, qui les approuve, suggérant parfois des modifications de tracé, et exécute les travaux. Quant à l'eau potable, c'est plus compliqué, parce que nous ne connaissons pas les caractéristiques du SAM, les pressions dans le réseau, etc. Et la SABESP ne nous fournit pas les informations dont on aurait besoin. Nous allons quand même essayer de mettre en place des projets d'eau potable dans quelques favelas à partir de l'année prochaine avec la collaboration des habitants et la sous-traitance d'entreprises privées, puisque cela exige de la main d'oeuvre et des connaissances spécialisées (interview à l'auteur, octobre 1994).

La dernière affirmation traduit plutôt une intention qu'un véritable projet, puisqu'on ne trouve aucun investissement en eau potable prévu dans le budget du programme d'urbanisation des bidonvilles pour la période 1994-1996 qui nous a été fourni par ce même personnage. Par contre, on y trouve des informations nous permettant de dresser un bilan de l'évolution et des résultats prévus pour ce programme. D'après ce document, en octobre 1993 Diadema avait 194 bidonvilles occupant à peu près 3,5% du territoire municipal, où résidaient environ 19.500 familles, soit environ 26% de la population de la commune. Jusqu'à la fin 1992, le programme d'urbanisation initié en 1983 avait bénéficié 109 favelas (soit 56% du total) ou résidaient 7.537 familles (soit 38,6% des ménages). Ces chiffres confirment l'affirmation de notre interviewé selon laquelle l'urbanisation des bidonvilles les plus

grands fut laissée au dernier gouvernement du PT. Celui-ci comptait accomplir leur urbanisation de la façon suivante: urbanisation totale de 20 favelas en 1993 bénéficiant 2.625 familles; urbanisation totale de 30 et partielle de 35 bidonvilles entre 1994 et 1996, bénéficiant 9.938 familles. Cet objectif devait se traduire par un programme de travaux ambitieux, totalisant un investissement d'environ 15,7 millions de dollars américains (valeurs d'octobre 1993).⁹⁴ D'après les informations que nous avons pu obtenir auprès du chef du service qui s'occupe de ce programme, il s'agit d'un effort d'investissement très important: il correspond à environ 6% des recettes annuelles du budget municipal, dont seulement 15% se trouvent actuellement disponibles pour investir, le restant étant compromis par les coûts de fonctionnement de l'appareil administratif. Nous ne sommes pas en mesure de prévoir si la mairie va arriver à accomplir entièrement ce programme, mais nous savons que les investissements et les travaux prévus pour 1993 et pour le premier semestre 1994 ont légèrement dépassé les prévisions.

Revenant au rôle de la SABESP dans le programme d'urbanisation des bidonvilles de Diadema, nous pouvons conclure que la collaboration de la compagnie a été limitée à ses propres convenances. S'il n'y a pas eu des conflits ouverts entre la municipalité et la compagnie concessionnaire dans ce domaine, la première s'est avérée incapable d'exiger, dans sa condition de pouvoir concédant, une collaboration plus étroite de la seconde dans le domaine même de la concession. Ceci semble indiquer que le pouvoir concédant ne dispose pas de pouvoir effectif pour encadrer les services concédés dans ses objectifs de politique urbaine, vu les caractéristiques autoritaires du contrat de concession touchant le secteur en question. Pour savoir si cette conclusion est valable, nous devons maintenant examiner l'interaction de la SABESP avec un autre volet fondamental de la politique urbaine de la municipalité, afin de savoir si la faible coopération du concessionnaire avec la municipalité n'est pas due aussi aux problèmes

94 Ces travaux comprennent l'installation d'éclairage public dans 60 bidonvilles; l'implantation de 12.250 mètres de trottoir et de caniveaux; le pavage des rues avec 66.376m² de carreaux; la construction de 4.766 mètres d'escaliers; l'implantation de 15.283 mètres de canalisations d'égouts; 3.435m² de murs de soutènement; 2.545 mètres de canalisation de ruisseaux; plus le transfert et le relogement de 720 familles habitant des aires à risque.

intrinsèques de l'urbanisation des bidonvilles. Il s'agit du programme de pavage des rues de Diadema.

Le programme de pavage des rues de Diadema ne présente pas la même continuité du programme d'urbanisation des bidonvilles pendant les trois administrations successives du PT. Si la première administration petiste a effectivement développé des actions importantes dans ce domaine, c'est la seconde qui en fait l'axe fondamental de sa politique urbaine, avec un programme de travaux ambitieux. Rappelons les conditions qui se trouvent à l'origine de ce programme.

En 1989, au début de la seconde administration du PT à Diadema, 61 % du réseau de voirie de la ville restait sans aucun type de pavage. La croissance rapide et désorganisée de la ville, ainsi que sa topographie très accidentée constituaient des obstacles au développement d'un véritable réseau de voirie. La plupart des rues étaient issues d'anciens chemins d'origine rurale dépourvus de signalisation, de trottoir, de caniveaux et de réseau de drainage des eaux pluviales. Cela impliquait le manque de sécurité pour les piétons et pour les voitures (la ville avait l'indice le plus élevé d'accident de la région du Grand ABC), des difficultés de circulation et d'accès pour les autobus, les camions-bennes ou les ambulances à plusieurs régions de la ville, ainsi que des problèmes sanitaires dus à l'accumulation des déchets et des eaux stagnantes au bord des chemins de terre. Dans ces conditions, ce n'est pas étonnant que, dans une enquête de 1989, la population de Diadema ait choisi l'absence de pavage dans les rues comme le principal problème de la ville. Considérant l'appel de la population et le fait que le pavage des rues ne constitue que la partie visible d'un ensemble d'infrastructures (le réseau d'assainissement pluvial, des trottoirs, des caniveaux, des murs de soutènement, etc.), la nouvelle équipe ayant assumé la mairie cette année-là a décidé de s'attaquer aux problèmes de voirie en tant qu'axe prioritaire de sa politique urbaine.⁹⁵

95 Par ailleurs, d'après une enquête d'évaluation réalisée par le Journal *Folha de Sao Paulo* auprès de la population de Diadema au début 1989, le pavage de 160 rues pendant la première administration du PT (à peu près le même nombre des rues pavées pendant toutes les autres administrations précédentes depuis l'émancipation de la ville en 1960) avait été considéré comme la réalisation la plus importante du parti dans la ville (v. SIMOES.1992).

Pour ce faire, un programme de pavage a été planifié au sein du Département des travaux publics de Diadema en 1989, sous coordination de l'ingénieur Filippi Júnior, chef du Département et futur successeur de M. Ramos à la tête de la mairie.⁹⁶ L'objectif était d'arriver à 95% de pavage du système de voirie de la commune jusqu'à la fin 1992. Le programme a commencé avec un plan d'urgence ayant régularisé et compacté à peu près 500 rues de la commune (soit 45% du réseau de voirie) avec un revêtement provisoire des chaussées en attente des solutions définitives. Puis, le département a mis en oeuvre le Plan communautaire de pavage, fondé sur la participation populaire. Les techniciens du Département de travaux publics de la mairie organisaient des réunions périodiques avec la population, à partir desquelles étaient élues des commissions avec des représentants des quartiers devant en bénéficier. Ces représentants étaient chargés de contacter et d'inscrire les habitants dans une sorte de "condominium", où tous devaient payer une partie des coûts du pavage, spécialement les propriétaires des terrains, taxés suivant la valorisation prévisible de leurs propriétés conformément à la législation pertinente. Les coûts étaient répartis entre la mairie et les habitants de la façon suivante: la mairie assumait les coûts des travaux structurels (l'implantation du réseau d'assainissement pluvial, des murs de soutènement, ou de l'amélioration de la fondation des chaussées, entre autres) alors que les habitants se partageaient les coûts des trottoirs, des caniveaux et la couche bitumineuse. À la démarche participative, la mairie a ajouté la recherche de techniques d'asphaltage et de matériaux de revêtement alternatifs, ainsi qu'une nouvelle façon d'organiser l'exécution des travaux en partenariat avec des entreprises privées de BTP. Sur le dernier point, la mairie a exécuté environ 40% des travaux en tant que maître d'oeuvre, jouant rigoureusement son rôle de maître d'ouvrage à l'égard des travaux restants, avec évaluation des coûts et contrôle de qualité. D'après le Département de travaux publics de Diadema, la combinaison entre, d'une part, ce modèle mixte d'exécution des travaux et, d'autre part, les

⁹⁶ Une description détaillée de ce programme se trouve dans la brochure "Diadema, uma nova cidade. Pavimentação urbana: a marca desta mudança", publiée par la Mairie de Diadema en décembre 1991. Nous en avons extrait les informations sur ce programme données par la suite.

techniques et matériaux alternatifs aurait permis une réduction d'environ 30% dans le coût du pavage par mètre carré par rapport au prix du marché dans la région.

La première évaluation de ce programme, datant d'octobre 1991, montre qu'il avait obtenu des résultats surprenants: en 32 mois de gouvernement, avec un investissement de 25 millions de dollars américains, la seconde administration petiste avait réussi à paver 393 rues et 21 avenues, totalisant une surface de 931.537m² ou 36% du réseau de voirie de la commune. Pour atteindre l'objectif du pavage de 95% des rues de Diadema, il fallait encore paver une surface 400 mille mètres carrés dans les seize mois de gouvernement qui restaient, ce qui semblait parfaitement faisable à ce moment-là, vu les réalisations déjà accomplies. Nous ne connaissons pas la suite de ce programme, mais nous croyons qu'il a atteint son objectif, puisque le pavage des rues a cessé d'être un vrai enjeu de politique urbaine pour la troisième administration du PT à Diadema, dont la plupart des investissements se concentrent aujourd'hui plutôt dans le programme d'urbanisation des favelas (qui comprend certains travaux de pavage de rues de moindre envergure). Ceci semble d'autant plus vrai que le maire actuel a été l'ingénieur responsable du programme de pavage de la commune, dont la réussite aurait contribué à sa victoire dans les élections d'octobre 1992.

Revenons maintenant à la question fondamentale qui nous concerne par rapport à ce programme: A-t-il entretenu des rapports de coopération ou de conflit avec la SABESP? En ce qui concerne le premier terme de notre question la réponse est tout à fait négative: la compagnie concessionnaire des services d'eau et d'égouts n'a pas du tout coopéré avec ce programme en essayant de coordonner ses actions d'extension du réseau d'égouts ou d'implantation des collecteurs-tronc avec les travaux de d'assainissement pluvial ou de voirie de la mairie. Bien au contraire, beaucoup de conflits ont eu lieu dans ce domaine, car la SABESP a souvent cassé la chaussée des rues récemment asphaltées pour faire ses travaux, laissant des trous ouverts dans les rues ou les bouchant avec un asphalte de qualité douteuse. C'est ce qui affirmait M. Ramos, maire de Diadema dont l'administration a lancé et exécuté le programme de pavage des rues de la ville:

"la SABESP ne fait aucun effort pour travailler de manière coordonnée avec nous, d'où cette destruction des rues qu'on vient d'asphalter. Puis, elle sous-traite des entreprises irresponsables et incompétentes qui bouchent les trous avec un asphalte de très mauvaise qualité, nous obligeant à refaire le service. La cause des erreurs fréquentes dans le relevé des compteurs est à peu près la même: pour effectuer ce service, la SABESP sous-traite des entreprises dont la main d'oeuvre n'a pas les compétences requises..." (SEMASA, 1991b:11)

En fait, la SABESP n'a pas obéi à une détermination du contrat de concession à cet égard, dont la clause 14 prévoit que la compagnie concessionnaire est obligé de prévenir le pouvoir concédant de tous les travaux qu'elle va réaliser dans les voies et les lieux publics, "sauf en cas d'urgence". Les problèmes de destruction des chaussées par la SABESP ont du être si fréquents, qu'un article a été inscrit dans la Charte municipale de Diadema promulguée en avril 1990 traitant de ce sujet: il s'agit de l'article 117, suivant lequel "les concessionnaires des services publics dont les travaux dans la commune peuvent abîmer les voies et les lieux publics seront obligés de les réparer dans les délais et de la manière fixés par la loi, sans préjudice des pénalités déterminées par la législation pertinente". Cet article comble une lacune notoire du contrat de concession, qui ne stipule aucune obligation pour le concessionnaire quant à la réparation des dommages effectués dans les lieux ou les voies publics au cours de ses travaux. Mais, cet article n'a pas été dûment réglementé, de sorte qu'en 1991 la mairie de Diadema a lancé une campagne incitant la population à protester auprès de la SABESP contre les trous ouverts par la compagnie dans les rues récemment pavées. Les conflits entre la SABESP et la mairie dans ce domaine ont eu un poids significatif dans la détermination du maire et ex-coordonateur du programme de pavage de rues de Diadema, M. Fillipi, pour mener à terme le processus de municipalisation des services d'eau et d'égouts de la commune moyennant la rescision unilatérale du contrat de concession.

Donc, nous pouvons conclure que le manque ou l'insuffisance de coopération plus les conflits qui ont caractérisé les rapports entre les projets de politique urbaine de la municipalité et l'administration des services d'assainissement de base de Diadema par la

compagnie concessionnaire ont constitué une des motivations fondamentales ayant conduit la municipalité à reprendre en main la gestion du secteur. ^

3 - Bilan de la seconde étude de cas : quelques conclusions préliminaires sur l'expérience de gestion étatique connue par Diadema

Considérant les analyses développées à la seconde partie de ce chapitre, nous pouvons maintenant résumer nos conclusions sur l'expérience de gestion étatique des services d'assainissement de base que Diadema a connue.

Sur le plan financier, il faut reconnaître que l'adhésion de Diadema au PLANAS A lui a permis de bénéficier d'un volume d'investissements très important au cours de la période de concession: la population desservie en eau potable est passé de moins de 3% en 1975 (année de départ de la concession) à 92% en 1994 (au moment où la reprise des services par la municipalité était imminente), alors que la collecte des eaux usées par réseau, inexistante au départ, a atteint la moitié de la population de la ville dans la même période. La municipalité n'aurait certainement pas les moyens de financer elle-même un tel effort d'expansion des services en deux dizaines d'années. Si la situation de l'assainissement de base dans les autres villes de l'ABCD pauliste qui n'ont pas concédé leurs services à la SABESP est aujourd'hui meilleure que celle de Diadema, cela est largement dû aux investissements initiaux à fonds perdus reçus de l'État de São Paulo pendant les années 50 et 60. Ces remarques nous permettent de conclure que la "municipalisation" du secteur à Diadema est intervenue au moment opportun: elle serait téméraire et inopportune avant

^y ' En fait, lors de son interview en janvier 1995, le PDG de la SANED a confirmé notre hypothèse selon laquelle la possibilité de réduction des tarifs d'eau et d'égouts n'a été qu'une raison secondaire et "psychologique" dans la décision de la municipalité d'anticiper la reprise des services avant le terme du contrat de concession: "en valeurs absolues, la réduction n'est pas tellement significative", nous a-t-il affirmé. Il a mis l'accent plutôt sur "la possibilité d'avoir le pouvoir de décision sur tout ce qui concerne les services au sein de la municipalité, les gérant de manière plus proche de la population et plus articulée avec d'autres aspects de la politique urbaine de la commune (l'implantation du réseau de voirie, l'assainissement pluvial, etc.).

En ce qui concerne le mode de financement et la politique tarifaire, nous avons vu que les services de Diadema étaient insérés dans les pratiques développées par la SABESP à l'égard de toutes les villes concédantes de la RMSP. Apparemment, le barème des tarifs pratiqués par la compagnie ici s'avère capable d'assurer à terme le recouvrement des coûts, voire une certaine rentabilité au niveau des services locaux, permettant de transférer des recettes tarifaires à des services moins rentables. L'objectif redistributif du dispositif tarifaire semble également réussi *grosso modo* , même s'il n'écarte pas entièrement les phénomènes de redistribution inverse. Cependant, le manque de transparence et les difficultés d'appropriation des coûts à l'échelle locale, la rigidité du dispositif tarifaire, et la centralisation de la politique d'investissements de la compagnie dans la région constituent autant d'obstacles qui s'opposent à une amélioration de la progressivité des tarifs, de la productivité des services, et de leur capacité d'autofinancement

Sur le plan du "développement institutionnel", l'excessive centralisation des décisions et des initiatives au niveau de la direction centrale de la SABESP, sous l'emprise des possibilités de financement extérieur, implique le manque de sensibilité des plans de modernisation des services aux problèmes de qualité qui se manifestent au niveau des municipalités. Ainsi, les besoins des usagers ne sont pas suffisamment pris en compte, d'autant plus que les divisions locales de la compagnie ne sont aucunement incitées à prendre des initiatives d'amélioration de la qualité des services en accord avec les défaillances manifestées sur le plan local. L'absence de mécanismes pour assurer une répartition plus équitable de la pénurie d'eau est un exemple vigoureux de cette incapacité de la gestion centralisée à prendre en compte les besoins des usagers.

Quant à l'interface assainissement de base/politique urbaine de la municipalité, nous avons vu que la SABESP gère ses services de manière isolée par rapport à la municipalité, ne faisant aucun effort pour coordonner ses interventions avec les travaux d'urbanisation de la commune. Au-delà de l'absence presque totale de coopération avec la municipalité, de véritables conflits surgissent dans ce domaine, mettant en évidence les limites institutionnels du pouvoir concédant par rapport à la compagnie

concessionnaire. C'est pourquoi la possibilité de mieux intégrer l'assainissement de base avec d'autres volets de la politique urbaine de la commune devient la principale motivation ayant conduit la municipalité à anticiper la reprise des services avant l'échéance du contrat de concession.

VII

L'intégration des services à l'échelle métropolitaine

Les deux études de cas développées aux chapitres précédents ont analysé et confronté la gestion municipale et la gestion étatique de l'assainissement de base sur certains aspects touchant à la dimension du secteur qui se trouve entièrement comprise dans le cadre municipal: les services de **distribution d'eau potable** et ceux de **collecte et évacuation des eaux** usées. Cependant, comme nous l'avons vu, les deux villes faisant l'objet de nos études se situent toutes les deux dans un contexte où ces mêmes services se trouvent plus ou moins connectés sur les plans physique, technique et financier à des infrastructures métropolitaines gérées par la SABESP. Pour ce qui concerne la distribution d'eau potable, il s'agit d'infrastructures de production et d'adduction auxquelles ce service se trouve intégré en amont. Quant à la collecte/évacuation des eaux usées (y compris les effluents industriels), il s'agit d'infrastructures de transport, d'interception et de traitement auxquelles ce service doit être intégré en aval. Donc, quel que soit le mode de gestion des deux services en question, ils se trouvent entièrement ou partiellement liés à des systèmes intégrés d'échelle métropolitaine qui mettent en jeu la question de la ressource. Dans ce contexte, il nous faut sortir notre comparaison du cadre strictement municipal, cherchant à savoir comment la question de l'intégration des services est traitée par chaque mode de gestion.

De quelle manière la question de l'intégration des services interfère avec notre problématique des modes de gestion? Peut-on trouver des différences significatives, ou plutôt de convergences, entre Santo André et Diadema à ce propos? Quels rapports s'établissent entre ces communes et la SABESP sur ce plan? Ce sont les principales questions auxquelles nous cherchons à répondre dans ce chapitre en examinant les aspects les plus centraux de la problématique de l'intégration des services.

Dans la première partie, nous décrivons les caractéristiques générales du système intégré d'approvisionnement en eau potable et du système intégré d'évacuation et épuration des eaux usées de la RMSP, mettant l'accent sur les particularités de la région de l'ABC. Dans la seconde, nous considérons la problématique de l'intégration d'une perspective qui se focalise sur le plan municipal, en examinant comment les principaux problèmes de l'articulation des réseaux municipaux aux systèmes métropolitains intégrés d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées sont traités concrètement par chaque mode de gestion à Santo André et à Diadema.

Finalement, dans la troisième et dernière partie, nous faisons un bilan des principales conclusions auxquelles nous sommes arrivées au cours de nos analyses sur la question de l'intégration dans les domaines de l'eau potable et des eaux usées suivant les deux modes de gestion confrontés.

1 - Etat actuel de l'intégration des services dans la région métropolitaine de São Paulo

Nous décrivons ici les systèmes intégrés d'approvisionnement en eau potable et de collecte, évacuation et traitement des eaux usées de la RMSP, cherchant à montrer aussi bien leurs caractéristiques techniques principales, que les conditions de fonctionnement et les handicaps de chacun.

1.1 - Les services d'eau à l'échelle métropolitaine

En ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable, nous pouvons établir un clivage entre les 38 municipalités qui constituent la RMSP, les partageant en deux "familles", indépendamment du mode de gestion de leurs services.¹

¹ Nous ne prenons pas compte ici de la ville de São Lourenço, créée en 1993 à partir du démembrement d'Itapeceira da Serra. Remarquons, par ailleurs, que l'agglomération métropolitaine est une région nettement dominée par la gestion étatique de l'assainissement de base. Comme nous l'avons déjà vu, jusqu'en 1994, la SABESP était chargée des services de trois quarts des communes de la RMSP (29 sur

D'une part, nous avons une famille regroupant à peu près trois quarts des municipalités de la région, dont l'approvisionnement en eau potable dépend d'un gros système intégré d'infrastructures métropolitaines de production et d'adduction géré par la SABESP. Jusqu'en 1994, ce système approvisionnait aussi bien les 22 municipalités dont les services d'assainissement de base étaient en charge de la compagnie (y compris Diadema), que les six municipalités les ayant gardé en gestion directe (dont Santo André). Celles-ci, auxquelles est venue s'ajouter la ville de Diadema à partir de 1995, achètent de l'eau de la SABESP, chacune se chargeant de la distribuer à sa population.²

D'autre part, une autre famille regroupe les dix villes de la RMSP qui s'approvisionnent en eau par des systèmes isolés. Elle comprend sept municipalités dont les services d'assainissement de base sont gérés par la SABESP, et trois municipalités gardant la gestion directe des services du secteur.

Considérant notre problématique dans le cadre de la RMSP, notre intérêt ici repose plutôt sur la première famille. Nos études de cas dans la région portent sur deux municipalités qui dépendent d'infrastructures métropolitaines d'eau et d'égouts, chacune représentant un des deux "modes de gestion" de l'assainissement de base dont la confrontation analytique fait l'objet de notre investigation. Ainsi, nous devons maintenant examiner de plus près les principales caractéristiques de ce qu'on appelle le "système intégré d'approvisionnement en eau de la RMSP".

La première caractéristique fondamentale de ce système a déjà été mise en évidence: il s'agit de son caractère institutionnel hybride, articulant dans un même dispositif technique métropolitain de production et d'adduction d'eau potable les services de distribution des municipalités concédantes et ceux des municipalités ayant résisté au PLANASA.

un total de 38), le quart restant (neuf communes) appartenant au camp de la gestion municipale. Cette situation est loin d'être significativement altérée par la "municipalisation" des services ayant lieu à Diadema (concrétisée au début 1995) et à Mauá (en cours).

2 Les autres villes qui se trouvent dès le départ dans la même situation de Santo André, n'ayant jamais adhéré au PLANASA, sont São Bernardo, São Caetano, Guarulhos, Osasco et Mogi das Cruzes. Celle-ci en constitue un cas particulier, car la municipalité achète à la SABESP moins de 40% de l'eau potable distribuée à sa population, se chargeant elle-même de produire le restant

La seconde caractéristique fondamentale du système concerne le caractère entièrement achevé de l'intégration des services impliqués sur les plans technique et physique. Intervenant en amont des services municipaux de distribution d'eau, leur intégration au dispositif métropolitain implique une relation de dépendance par rapport à la SABESP: l'existence de ces services dépend directement de l'eau du SAM. Cela veut dire que l'intégration dans ce domaine comporte également une dimension financière déjà structurée, laquelle varie suivant les modes de gestion. Pour les villes concédantes, les coûts de la production et de l'adduction de l'eau potable à travers le SAM sont répercutés globalement sur les tarifs de tous les services de distribution d'eau gérés par la SABESP dans la RMSP. L'unification des tarifs au sein de la région permet à la compagnie d'effectuer une péréquation du prix de l'eau dont bénéficient les villes ayant les coûts les plus élevés (surtout ceux de la distribution, vu que le SAM rend les coûts de production et d'adduction à peu près les mêmes pour toutes les communes associées). Cependant, il s'agit d'une péréquation tarifaire qui n'est pas transparente et qui extrapole vraisemblablement la RMSP (v. CHAPITRE IV, section 2.2). En ce qui concerne les municipalités non concédantes, leur intégration financière au système métropolitain se fait par le biais du schéma de tarification que la SABESP applique à la vente d'eau en gros, lequel comporte également un mécanisme de péréquation tarifaire entre les villes impliquées. Comme nous l'avons vu avant (chapitre V, section 2.2), il s'agit d'un mécanisme de péréquation beaucoup plus transparent, fondé sur des tarifs progressifs suivant le volume moyen d'eau qui leur est fourni par branchement.

La troisième caractéristique concerne la dimension institutionnelle de l'intégration des services municipaux de distribution d'eau au système métropolitain. Celle-ci, au contraire des dimensions physico-technique et financière, reste encore largement à développer, comme nous allons le voir à la seconde partie de ce chapitre.

Ayant vu les caractéristiques fondamentales du système intégré d'approvisionnement en eau de la RMSP, nous devons maintenant examiner quels sont ses éléments constitutifs.

Nous pouvons dire que le système intégré d'approvisionnement en eau de la RMSP est constitué par trois sous-systèmes: 1) le sous-système de production d'eau potable, comprenant tout un complexe d'installations de captation et d'adduction d'eau brute lié à des stations de traitement d'eau (les dits "systèmes de production"); 2) le sous-système d'adduction (dit "Système Adducteur Métropolitain" ou SAM), qui comprend l'ensemble des installations d'adduction d'eau potable reliant les stations de traitement d'eau aux divers réservoirs faisant partie du système intégré; et 3) le sous-système de distribution, qui englobe l'ensemble des réservoirs, des réseaux de distribution et des branchements domiciliaires concernant les municipalités impliquées. Voyons quelles sont les principales caractéristiques des ces trois sous-systèmes.

Le système intégré d'eau potable de la RMSP dépend actuellement de six grands systèmes de production, dont le débit moyen arrive à $54 \text{ m}^3/\text{s}$ (v. Figure 1).³ Leur capacité et leur contribution à l'approvisionnement de la RMSP sont résumées dans le tableau 1 (à la page suivante).

3 Un septième système de production d'eau potable pour la RMSP se trouve dans les plans de la SABESP: le Système sud-ouest, dont le projet se trouve encore largement indéfini. Il serait constitué par des ressources provenant de nouveaux barrages des rivières Capivari et Monos (du versant atlantique), du Juquiá (bassin hydrographique du Ribeira do Iguape) et du réservoir Billings dépollué. Ces eaux seraient acheminées au réservoir du système Guarapiranga, dont les stations de traitement auraient leur capacité augmentée pour les recevoir. L'ensemble du système (comprenant le Guarapiranga) devrait atteindre une capacité de production de $25,5 \text{ m}^3/\text{s}$ d'eau potable à l'horizon 2010.

Tableau 1

RMSP:

Capacité nominale, production et participation relative des systèmes de production d'eau potable de la SABESP (décembre 1994)

Systèmes de production	Capacité nominale (m3/s)	Production actuelle débit moyen (m3/s) 1	Participation actuelle (%)
Cantareira	33,0	29,0	53,7
Guarapiranga	14,0 ^a	11,5	21,3
Haut Tietê	15,0 W	5,0	9,3
Rio Grande	3,5	3,5	6,5
Rio Claro	4,0	3,7	6,8
Haut Cotia	1,0	0,8	1,5
Baixo Cotia	0,5	0,5	0,9
Total	71,0	54,0	100,0

Source: SABESP

Obs.: ^(a) capacité nominale dépendant de travaux en cours

^(D) capacité projetée pour l'an 2.005

Malgré l'envergure du système intégré, sa production d'ensemble s'avère encore insuffisante pour approvisionner la population métropolitaine déjà abonnée aux services d'eau. Comme nous l'avons déjà vu, à partir de l'été 1987 la SABESP a dû implanter un schéma de rationnement d'eau touchant plusieurs zones de la RMSP, parmi lesquelles la région de l'ABC. Progressivement aggravé depuis, le rationnement en est arrivé à toucher presque la moitié de la population de la métropole entre la fin des années 80 et le début des années 90, la laissant sans eau deux à trois jours par semaine pendant les quatre saisons. La situation de l'approvisionnement en eau de la RMSP n'a été améliorée qu'après l'inauguration de la première étape du système producteur Haut Tietê en avril 1992, laquelle a rajouté un débit de 5m³/s à la capacité totale du système métropolitain intégré, permettant ainsi de réduire de plus de 80% la population auparavant touchée par le rationnement⁴

⁴ Cependant, nous devons remarquer que la première étape du système Haut Tietê a été inaugurée avec un an de retard et à peine la moitié de la capacité de production d'eau potable prévue pour le module correspondant: l'exploitation du débit de 5m³/s a dû attendre encore quelques mois le règlement de certains problèmes préalables.

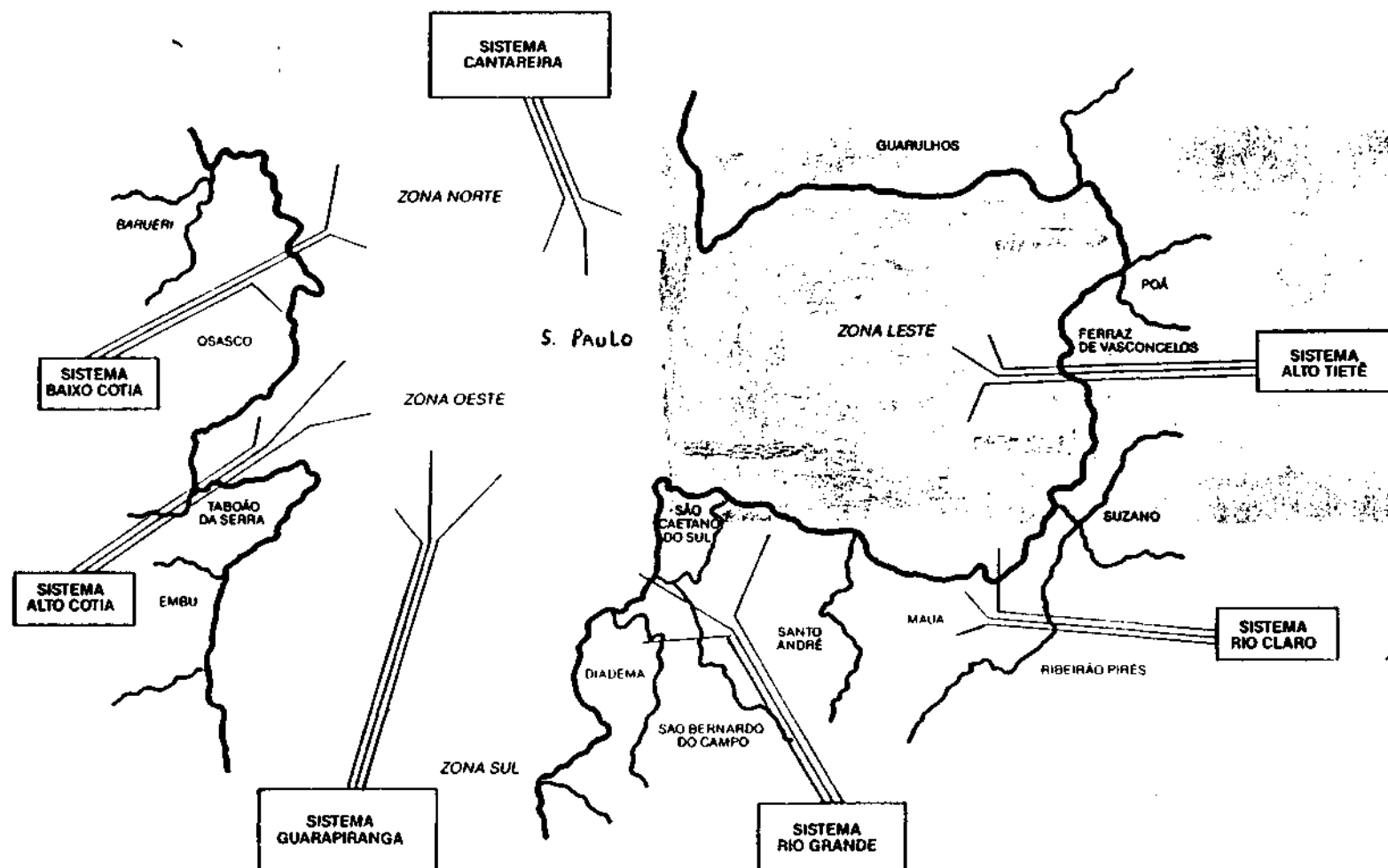


Figure 1

RMSP

Schéma simplifié du système métropolitain de production et d'adduction d'eau potable soulignant l'aire alimenté par le système producteur de l'Alto Tiête

La mise en marche du système Haut Tietê, conçu pour approvisionner la zone Est de la métropole (v. Figure 1), n'a bénéficié qu'indirectement le Grand ABC, permettant soit de mettre fin (cas de Santo André), soit de réduire significativement (cas de Diadema) le rationnement systématique qui touchait toutes les villes de la région. Déchargé de l'approvisionnement de la zone Est, le système Rio Claro contribue désormais à l'alimentation en eau potable de Santo André, São Caetano, Mauá et Ribeirão Pires, ce qui permet au système Rio Grande de réduire sa participation dans l'approvisionnement de ces mêmes villes, et de transférer une partie de sa production aux villes de Diadema et São Bernardo. Si la mise en opération du système Haut Tietê a permis indirectement de résoudre une bonne partie du problème du rationnement d'eau dans la région du Grand ABC, située au sud-est de la RMSP, elle n'a eu aucun impact sur la zone sud-ouest de l'agglomération, où la fin du rationnement dépend de la construction du Système Sud-Ouest (v. note précédente).

De toute façon, aucune région de Grande São Paulo ne peut se considérer à l'abri du retour du rationnement, car la création du système Haut Tietê n'a fait que réduire le déficit en eau dans la RMSP. Ainsi, dans un reportage publié le 4 janvier 1995 au quotidien *Folha da Tarde*, le tout jeune Secrétaire des Ressources Hydriques du gouvernement Covas annonçait le probable retour du rationnement "permanent" (c'est à dire, non limité à la saison chaude ou à l'étiage) dans la RMSP. D'après lui, lorsque la production moyenne d'eau potable du système métropolitain atteignait un débit de $53,6\text{m}^3/\text{s}$, la consommation globale atteignait $57,4\text{m}^3/\text{s}$ des réservoirs du système, les laissant à des niveaux inférieurs aux conditions optimales d'opération. Cela s'avérait d'autant plus grave que les investissements manquaient, et les pertes physiques (dues aux fuites) associées aux pertes de facturation du système (dues aux branchements clandestins et aux fraudes) étaient alors estimées à 40% du volume produit.

Nous tenons à remarquer que le déficit en eau potable de la RMSP trouve son origine dans la sous-exploitation des ressources du bassin hydrographique du Haut Tietê. En effet, à peu près la moitié de l'eau consommée actuellement dans cette région

dérive de ressources provenant de l'importation massive d'eau du bassin hydrographique du Piracicaba à travers le système Cantareira (v. Tableau 1), dont les principaux réservoirs se trouvent à une distance de plus de 70 km de la métropole⁵. En revanche, les principales réserves hydriques du bassin du Haut Tietê dans la RMSP se trouvent encore sous-utilisées pour l'approvisionnement en eau potable. Ainsi, le réservoir Billings, le plus grand de la région, ne fournit actuellement au système intégré qu'un débit de 3,4 m³/s d'eau potable (à travers le bras du Rio Grande), alors que sa contribution pourrait arriver à 15 m³/s, voire plus s'il était entièrement dépollué (SEMASA, 1991b: 35). Quant au jeune système Haut Tietê, sa contribution actuelle (5 m³/s) correspond à peine à un tiers de sa pleine capacité (15 m³/s), dont l'exploitation n'est prévue que pour l'année 2005.

Il nous faudrait rajouter que cette sous-exploitation des ressources hydriques du bassin hydrographique du Haut Tietê pour l'approvisionnement en eau potable est le fruit d'un conflit qui oppose historiquement la production d'énergie hydro-électrique aux autres usages de l'eau dans la région. Né avec le développement urbain et industriel de la métropole, ce conflit a été aggravé avec l'implantation du "système Billings-Cubatão" à partir de la fin des années 1920. Il s'agit d'un dispositif complexe d'infrastructures par le biais duquel les eaux polluées du Haut Tietê sont pompées à travers le canal du Pinheiros vers le réservoir Billings, descendant ensuite vers le barrage-réservoir de régularisation dénommé Rio das Pedras, localisé au bord de la chaîne montagneuse de la *Serra do Mar*, d'où elles se font précipiter dans une chute de 700 mètres pour produire de l'électricité à l'usine Henri Borden, implantée au coeur du pôle industriel de Cubatão, dans la *Baixada Santista*. L'hégémonie des intérêts du bloc constitué par les industries et les compagnies d'électricité (d'abord la compagnie LIGHT, d'origine canadienne et, puis, ITILETROPOL, entreprise para-publique appartenant à l'État de São Paulo) dans ce conflit a permis de laisser intouchable ce

⁵ Prélevant jusqu'à 31m³ d'eau par seconde du bassin du Piracicaba, le système Cantareira provoque des problèmes considérables d'approvisionnement et de pollution des cours d'eau de la région, dont le développement se trouve largement compromis par l'insuffisance d'eau par rapport à la demande. Face à ces problèmes, la SABESP a récemment assumé le compromis de limiter le prélèvement d'eau au bassin au débit de 27m³/s. Pour en savoir plus sur les problèmes de l'eau dans le bassin du Piracicaba, voir MARTINS et MONTICELI (1993).

système responsable de la dégradation du réservoir Billings pendant plus de soixante ans, malgré les nombreuses contestations qu'il a subi et les alternatives qui lui ont été proposées. L'hégémonie du bloc industrialo-électrique explique également le report constant de la construction du système Haut Tietê de production d'eau potable, dont les principaux barrages-réservoirs étaient prévus depuis 1925. Le récent arrêt du pompage des eaux usées de la RMSP vers la Billings suivant une détermination de la Constitution pauliste de 1989, et le démarrage du Système Haut Tietê ne sont que les résultats d'une inflexion tardive dans le rapport de forces entre les acteurs sociaux en faveur d'autres usages et d'autres usagers de l'eau dans la région. Nous en parlerons davantage aux conclusions générales de la thèse (item "c").

Ayant vu les principales caractéristiques du sous-système de production du système intégré d'approvisionnement en eau potable de la RMSP, nous pouvons passer maintenant à l'analyse du second sous-système, le dit "système adducteur métropolitain" (SAM), et de son articulation aux réseaux de distribution des municipalités.

Nous avons déjà vu que le SAM est constitué par un ensemble d'infrastructures qui assurent aujourd'hui l'adduction d'eau potable à 29 municipalités de la RMSP, y compris sept municipalités (avec Diadema) qui se trouvent dans le camp de la gestion municipale de l'assainissement de base. En 1990, ces infrastructures comprenaient 750 km de canalisations adductrices de gros diamètre, 95 stations de relèvement (totalisant une puissance de 160 mille chevaux), et 65 gros réservoirs. Cet ensemble d'infrastructures réalise l'interconnexion de la plupart des systèmes de production que nous avons examinés, les liant entre eux et avec les réservoirs qui alimentent les réseaux de distribution des municipalités, permettant de nombreux transferts d'eau au sein du dispositif métropolitain (v. supra).

Quant aux rapports entre le SAM et les réseaux de distribution d'eau des municipalités qui en dépendent, il est clair qu'on y trouve des différences significatives suivant le mode de gestion du service.

Pour les municipalités ayant leur service d'eau géré par la SABESP, la distribution est très peu "municipalisée" dans le sens physique et organisationnel: l'ensemble des réseaux constitue une sorte de prolongement du SAM, comprenant plus d'une centaine de petits et moyens réservoirs et 20 mille km de réseaux de distribution. Ces réservoirs appartiennent à la SABESP et peuvent desservir plus d'une municipalité. L'organisation institutionnelle des services, elle aussi, rassemble souvent plus d'une municipalité sous une même administration régionalisée ⁶.

Pour les municipalités associées au SAM ayant leurs services en gestion directe, bien que la distribution d'eau soit tout à fait municipalisée, elle reste largement contrôlée par la SABESP, à commencer par les réservoirs. Dans certains cas, ils sont propriété des municipalités qui ont été elle-mêmes à l'origine de leur construction; dans d'autres, où la SABESP les a projetés, financés et construits, la compagnie en reste propriétaire. Dans tous les cas, l'ensemble des réservoirs d'eau de municipalités dites autonomes (comme ceux des municipalités concédantes) liées au SAM ont leurs valves d'entrée et leur niveau contrôlés en temps réel par la SABESP, à travers des systèmes de télécommande et télémétrie. Cela implique non seulement des difficultés techniques pour les municipalités dites autonomes d'avoir une véritable maîtrise de l'opération de leur service de distribution d'eau (v. le cas de Santo André), mais aussi des problèmes institutionnels que nous allons analyser de manière plus approfondie dans la seconde partie du chapitre présent. Nous pouvons passer maintenant à l'examen du dispositif intégré de collecte et traitement des eaux usées et effluents industriels de la RMSP.

⁶ C'était le cas de Diadema durant la concession. Comme nous l'avons vu avant (chap. VI, 1.3.2), cette ville était regroupée avec deux quartiers de la zone sud de la capitale (Campo Limpo et Cápela do Socorro) dans un même département subordonné à la Direction régionale sud de la SABESP dans la RMSP.

1.2 - Les services d'égouts à l'échelle métropolitaine

Sur le plan technique et institutionnel, les conditions générales de l'exploitation des services d'égouts dans la métropole ne diffèrent pas tellement de conditions qui structurent l'approvisionnement en eau potable dans la région: indépendamment du mode de gestion de leurs services de collecte et évacuation des eaux usées, la plupart des municipalités de l'agglomération métropolitaine dépendent d'un dispositif supramunicipal pour tout ce qui concerne l'étape de traitement des effluents visant à la dépollution des rivières. Avant d'analyser ce dispositif - le système intégré de collecte, transport, interception et épuration des eaux usées de la RMSP, voyons quelle place il occupe au sein de la métropole.

Considérant les 34 municipalités de l'agglomération métropolitaine dont le territoire se trouve entièrement ou partiellement compris dans le bassin hydrographique du Haut Tietê, nous pouvons les partager également en deux "familles", suivant la destination finale de leurs eaux usées.

D'une part, nous avons 18 municipalités dont les réseaux d'égouts doivent faire partie d'un système intégré prévoyant des solutions communes pour la disposition finale de leurs effluents. Avec la dite municipalisation de l'assainissement de base à Diadema, cette famille comprend aujourd'hui 11 municipalités dont les services d'égouts sont gérés par la SABESP, ainsi que sept municipalités qui les gère elles-mêmes. Ce dernier ensemble coïncide avec celui des municipalités non concédantes qui achètent de l'eau à la SABESP par le biais du SAM: c'est-à-dire, les villes de Santo André, São Bernardo, São Caetano, Guarulhos, Osasco et Mogi das Cruzes, qui ont toujours gardé la gestion directe des services du secteur, plus Diadema, qui les a repris récemment (janvier 1995). Les sept municipalités de cette famille gèrent elles-mêmes leurs réseaux d'égouts, dont les effluents doivent être acheminés vers de grosses canalisations traversant leur territoire respectif et conduisant aux stations de traitement des eaux usées. Encore une fois, la gestion et la provision de l'ensemble du "dispositif

technique supramunicipal" (les canalisations de gros diamètre et les stations d'épuration) relèvent de la SABESP.⁷

D'autre part, nous avons 13 municipalités, appartenant également au bassin hydrographique du Haut Tietê, dont les services d'égouts sont censés rester du ressort des systèmes isolés. Cette famille comprend onze municipalités ayant leurs services gérés par la SABESP, et deux municipalités qui les gèrent directement.

Quant aux cinq municipalités de la RMSP situées hors du bassin du Haut Tietê, qui ne sont pas concernées par cette classification, aucune intégration n'est actuellement prévue entre leurs respectifs réseaux d'égouts: il n'y a pas d'enjeu socio-environnemental ou technique là-dessus aujourd'hui. Pourtant, la SABESP admet que la progression du développement urbain de la métropole puisse engendrer des solutions communes regroupant les services de quelques-unes de ces villes dans l'avenir (GESP, 1992: 31) Mais, cela supposerait préalablement le développement d'études et de recherches spécifiques concernant l'assainissement des bassins hydrographiques où elles se situent....⁸

Vu notre problématique et nos choix méthodologiques, notre intérêt ici se focalise évidemment sur la première famille, celle qui regroupe les villes dont les services font partie du système intégré d'égouts de la RMSP. Car il s'agit de comprendre comment chacun des deux modes de gestion que nous comparons traitent de l'intégration dans ce domaine. Examinons donc quelles sont les principales caractéristiques de ce système.

Nous pouvons remarquer tout d'abord qu'il s'agit également d'un système institutionnellement hybride, devant articuler dans un même dispositif supramunicipal les services d'égouts des municipalités concédantes à ceux des municipalités

7 11 nous faut rajouter que la SABESP prévoit la future incorporation (sans en préciser la date) de trois autres municipalités au système intégré d'égouts de la RMSP (GESP, 1992: 31). Ce dernier représenterait alors une infrastructure métropolitaine incorporant 21 municipalités, contre les 28 qui intègrent actuellement le système métropolitain d'approvisionnement en eau.

8 Ce groupe est constitué par les municipalités de Guararema et Santa Isabel (bassin du Paraíba), Juitiba et São Lourenço da Serra (bassin du Juquiá) et Vargem Grande Paulista (bassin du Tietê-Sorocaba). Il s'agit de villes non industrialisées, éloignées du centre de l'agglomération, et ayant une population réduite. À l'exception de Santa Isabel, les autres municipalités de ce groupe ont concédé leurs services d'assainissement de base à la SABESP.

"résistantes". Cependant, contrairement à ce qui se passe avec l'eau potable, il est question ici d'une articulation à faire **en aval** des services de collecte et évacuation des eaux usées. Cela implique une dépendance moins directe des services municipaux à l'égard du dispositif supramunicipal de transport, d'interception et d'épuration des eaux usées géré par la SABESP, ou plutôt, une dépendance réciproque entre eux et la compagnie. Ces implications expliquent largement pourquoi l'intégration dans ce domaine reste encore très loin d'être achevée sur les plans technique et physique, alors que la définition même de ce que doit être l'intégration sur les plans institutionnel et surtout financier reste complètement à faire. Les deux derniers aspects de l'intégration des services d'égouts au système métropolitain seront analysés plutôt à la seconde partie du chapitre présent. Examinons maintenant quels sont les éléments constitutifs du système intégré d'égouts de la RMSP sur le plan technique, cherchant à décrire l'état actuel de développement du dispositif.

De façon générale, les réseaux d'égouts de la RMSP, comme partout au Brésil, se caractérisent par le système séparatif. Les eaux usées collectées par les canalisations primaires sont donc acheminées aux "collecteurs-tronc" (installés dans les fonds des vallées et le long des ruisseaux) dans des tuyaux indépendants et parallèles aux canalisations pluviales. Dépasseant normalement l'échelle municipale, le système complet inclut des "intercepteurs", qui sont connectés aux collecteurs-tronc et implantés le long des cours d'eau principaux. La fonction de ces canalisations de gros diamètre est d'empêcher le déversement des effluents dans les rivières, en les conduisant directement ou moyennant des "émissaires" aux respectives stations d'épuration. Quand nous parlons du système intégré d'égouts de la RMSP, nous pensons donc à l'ensemble du dispositif avec chacun de ces éléments: les réseaux municipaux d'égouts, les collecteurs-tronc, les intercepteurs et les stations d'épuration ⁹.

Cependant, au contraire de ce qui se passe avec l'eau potable dans la RMSP, nous allons voir que le dispositif métropolitain de collecte et traitement des eaux usées

" Il n'est question ici d'aucune canalisation importante du type "émissaire", car les stations d'épuration existantes dans la RMSP se situent dans des terrains adjacents aux rivières. Ainsi, nous pouvons dire qu'elles se trouvent toutes directement connectées aux intercepteurs.

effectivement existant n'est pas encore un véritable "système intégré", mais plutôt un projet dont l'implantation est déjà en cours depuis la fin des années 70. Ainsi, nous essayons de montrer par la suite que la situation de la collecte et surtout du traitement des eaux usées de la RMSP reste encore assez précaire. La faible intégration entre les dispositifs techniques et les difficultés de concertation entre les acteurs concernés sont les traits qui ressortent le plus d'une analyse approfondie du dit "système intégré d'égouts". Mais, il faut dire que ces traits ont été légèrement brouillés récemment, avec le démarrage des travaux du Plan de dépollution du Tietê lancé au début 1992, lequel a ouvert de nouvelles perspectives techniques, institutionnelles et financières favorisant le développement global du système. Ainsi, avant d'examiner la situation actuelle du système intégré et de ses principaux éléments, nous présentons brièvement, par la suite, les propos essentiels de ce plan.

S'agissant d'un grand programme de travaux et d'investissements qui touchent la totalité du système intégré d'égouts, le dit "Projet Tietê" prévoit l'implantation de deux nouvelles stations d'épuration (Novo Mundo et São Miguel), l'accroissement de la capacité de traitement de celles déjà en fonctionnement (Barueri et Suzano), l'installation de canalisations et d'équipements permettant l'achèvement et la mise en marche de la station d'épuration de l'ABC (dont la construction a commencée en 1978), le pré-traitement des effluents industriels de 1200 usines, ainsi que de nombreux ouvrages complémentaires. Ce programme devrait se dérouler en deux étapes distinctes: la première, ayant commencée en 1992, devait s'achever en 1994 et réduire de 50% la pollution de la rivière, alors que la deuxième, comprenant les années 1995 et 1996, devait atteindre un taux de dépollution de 75%.¹⁰ L'investissement total prévu pour le Projet Tietê atteignait à 2,6 milliards de dollars américains en février 1992, dont 2,1 milliards destinés à l'épuration des eaux usées et 500 millions au traitement des

10 Le titulaire du Secrétariat de Ressources Hydriques, Assainissement et Travaux Publics de l'État de São Paulo (v. infra, note 12) parle d'une troisième phase qui devait se poursuivre de 1997 jusqu'à l'an 2000, et qui demanderait un investissement supplémentaire de 1,4 milliards de dollars (F. BOUCINHAS, interview au bulletin *Tietê Vivo*, n°2, août 1993). Nous rappelons toutefois que, malgré les discours gouvernementaux, la dernière étape ne figure pas véritablement dans l'agenda du Projet Tietê car, au contraire de deux premières, elle concerne des projets de la SABESP dont les travaux et le montage financier restent encore à définir.

effluents industriels. Le financement des travaux concernant les égouts serait réparti entre la BID (55%) et le gouvernement de l'État de São Paulo (45%), tandis que ceux touchant les effluents industriels devaient être financés par l'initiative privée (50%) et la Banque Nationale pour le Développement Économique et Social (BNDES), sous garantie de la Banque de São Paulo (BANESPA).¹¹

Après cette brève présentation du Projet Tietê, nous devons maintenant décrire la situation actuelle de l'ensemble du système intégré d'égouts et de chacun de ses éléments constitutifs, en essayant de déterminer l'impact de ce projet

La situation générale des eaux usées dans la RMSP avant le lancement du Projet Tietê était la suivante: d'après des données de décembre 1990, 63% des habitants de la métropole étaient alors desservis par des réseaux d'égouts, le débit global des eaux usées collectées atteignant 22 m³/s. Le débit traité restait pourtant très inférieur à la même époque: le traitement primaire à la station d'épuration de Pinheiros (avec enlèvement de 30% de la charge polluante) ne touchait qu'un débit de 1,5 m³/s correspondant à 3% de la population de la région, alors que le traitement secondaire (avec enlèvement de 90% de la charge polluante) touchait un débit de 3,9 m³/s (3,5 m³/s traités à la station d'épuration de Barueri, et 0,4 m³/s traités à la station de Suzano), bénéficiant à peine l'équivalent à 11% des habitants de la métropole.¹² Laissant de côté les retards accumulés dans la construction de la station d'épuration de l'ABC, cette faible performance du traitement secondaire des eaux usées dans la RMSP était due non seulement à l'insuffisance de capacité des deux stations d'épuration en fonctionnement (celles de Barueri et Suzano), mais aussi, à la sous-utilisation effective de leur capacité installée en raison de la précarité de l'implantation des infrastructures connexes en amont (intercepteurs et collecteurs-tronc).

¹¹ Soulignons que, d'après le président de la BID, la partie du financement revenant à la banque représente le montant le plus élevé jamais accordé à un projet individuel dans toute l'histoire de l'institution (F. IGLESIAS, interview au bulletin *Tietê Vivo*, n°3, novembre 1993).

¹² Toutes les données citées ici ont été extraites du rapport du Groupe exécutif du Programme de dépollution du Tietê (GESP.1991). Ce groupe a été coordonné au départ par le Secrétariat d'Énergie et d'Assainissement de l'État de São Paulo, comptant avec la participation de la SABESP, du DAEE et de la CETESB. Avec le démembrement du Secrétariat d'Énergie et d'Assainissement en deux organismes distincts à la fin 1992, le Secrétariat d'Énergie, d'un côté, et le Secrétariat de Ressources hydriques, assainissement et travaux publics, de l'autre, la coordination du dit Projet Tietê est passée au dernier.

En ce qui concerne le traitement, la situation décrite ci-dessus aurait connu une faible amélioration récemment. D'après les informations annoncées par la coordination du Projet Tietê, celui-ci aurait financé des travaux ayant permis d'arriver à la pleine utilisation de la capacité installée de la station de Suzano, ainsi qu'au doublement de la capacité installée plus une légère augmentation de la capacité effective de la station d'épuration de Barueri.¹³ Ainsi, d'après des données officielles divulguées par le Projet Tietê, les travaux déjà accomplis dans le cadre de ce programme auraient permis de rajouter un débit d'un peu plus de 3 m³/s au débit des eaux usées traité dans la RMSP, relevant à environ 19% la population métropolitaine bénéficiée par le traitement secondaire. Cependant, il s'agit de données contradictoires, car les opérations de contrôle de la pollution du Tietê effectuées régulièrement par la CETESB ont montré que la pollution de cette rivière a augmenté progressivement pendant le gouvernement Fleury (1991 à 1994), ce qui va à rencontre des résultats annoncés bruyamment par le Projet Tietê.¹⁴

En effet, les objectifs de la première étape du Programme de dépollution du Tietê, qui devait s'achever à la fin 1994, n'ont pas été atteints. Du montant de US\$ 900 millions qui auraient dû être investis dans cette étape, partagés équitablement entre la BID et le gouvernement pauliste, à peine US\$ 120 millions ont été effectivement débloqués¹⁵. Faute de paiement, les entreprises privées sous-traitantes ont arrêté les travaux, de sorte que ce programme se retrouve aujourd'hui paralysé: la BID refuse de financer la seconde étape tant que la première n'est pas achevée, alors que l'Etat de São

13 La transformation de la capacité installée de la station d'épuration de Barueri en capacité effective dépend encore de nombreux travaux complémentaires en amont. Avec l'enlisement du Projet Tietê dans des problèmes financiers, il semble que ces travaux ont avorté à un niveau peu avancé.

14 En fait, nous pouvions lire dans le journal *Folha de São Paulo* du 10 août 1994 que, lorsque que le gouvernement Fleury dépensait autour de US\$ 3,7 millions dans une campagne publicitaire annonçant que la pollution du Tietê dans son cours métropolitain serait réduite à la moitié jusqu'à la fin de l'année, la CETESB divulguait des données montrant que le Projet Tietê n'avait pas empêché la dégradation continue de la qualité des eaux de cette rivière au sein de la RMSP: suivant la classification officielle de cet organisme, la qualité des eaux du Tietê y était passé de "mauvaise" en 1990 à "très mauvaise" entre 1991 et 1994. Mesuré à partir de l'analyse de neuf paramètres différents d'échantillons d'eau collectés à chaque deux mois dans le cours inférieur de la rivière au sein de la métropole, l'indice moyen de qualité des eaux de la CETESB (IQA) s'avère ici dans une chute continue: il est passé de 21,1 en 1990 à 18,5 en 1991, à 18,3 en 1992, à 17,6 en 1993 et à 13,6 dans le premier semestre 1994.

15 Voir matière titré "Tietê: despoluição depende de acordo", publiée au quotidien *Jornal da Tarde* du 7 janvier 1995.

Paulo se retrouve dans une situation financière lamentable, sans pratiquement aucune capacité d'investissement.¹⁶ De toute façon, même si l'on croît aux dernières données officielles concernant les réalisations du Projet Tietê, il nous faut reconnaître que la plupart des eaux usées de la RMSP continuent d'être rejetés *in natura* dans les cours d'eau de la région.

Après ce bref aperçu de l'impact et des contretemps du Projet Tietê, nous devons maintenant examiner quelle est la situation actuelle de différents éléments du système intégré d'égouts, en soulignant spécifiquement les conditions particulières de la région de l'ABC. Commençons par les stations d'épuration déjà existantes ou en construction, dont les principales caractéristiques sont résumées dans le Tableau 2 (à la page suivante).¹⁷

16 M. Covas a assumé le gouvernement pauliste en janvier 1995 sans avoir des ressources ni pour honorer intégralement la feuille de paye de l'État-fédéré, étant obligé de prendre de mesures impopulaires comme la démission massive de nombreux fonctionnaires, dont la plupart étaient embauchés de manière irrégulière. La situation chaotique des finances publiques de l'État de São Paulo, héritée de l'irresponsabilité des deux administrations précédentes, marquées par la corruption, le clientélisme, et la perte de contrôle sur l'endettement public, se reflète également sur sa banque officielle pauliste, la BANESPA, qui se retrouve sous intervention de la Banque Centrale du pays depuis la fin décembre 1994. La situation actuelle de la SABESP n'est pas différente, car l'entreprise a une dette accumulée qui a été estimée en US\$ 600 millions au début 1995, laquelle mine sa capacité d'investissement.

¹⁷ Le tableau 2 omet les données relatives aux stations d'épuration de Pinheiros et de Leopoldina, qui effectuent un traitement de type primaire. Conçues dans le cadre du Plan Greeley Hansen, de 1952, leur rôle dans le traitement des eaux usées de la RMSP a toujours été très secondaire. Bien que leur construction ait démarré encore dans les années 50, les travaux ont été souvent interrompus, et leur inauguration n'a eu lieu qu'au début des années 70: la station d'épuration de Pinheiros n'a été mise en opération qu'en 1971, avec une capacité de traitement de 1,5 m³/s, alors que celle de Leopoldina, inaugurée en 1974, a été pratiquement désaffectée et reconvertie en unité de recherches quelques années plus tard. Le Projet Tietê prévoit la désaffectation à terme de la station d'épuration de Pinheiros.

Tableau 2
RMSP:
Capacité d'épuration et capacité projetée des stations d'épuration des
eaux usées de la SABESP en mètres cubes par seconde (décembre 1993)

Stations d'épuration	Capacité effective actuelle	Capacité projetée pour la 1 ^{re} étape du Proj.Tietê (fin 1994)	Capacité projetée pour la 2 ^e étape du Proi.Tietê (fin 19%)	Capacité projetée pour l'an 2.005
Barueri	5,5 (*)	9,5	14,3	28,5
Susano	1,5	1,5	1,5	2,6
ABC ^(b)		3,0	4,5	8,5
Novo Mundo ^(c)	.	2,5	5,0	7,5
Sao Miguel (*)	„	1,5	3,0	6,0
TOTAL	7,0	18,0	28,3	53,1

Source: Projeto Tietê/SABESP

Obs.: ^(a) capacité estimée à partir des informations imprécises du Projet Tiête

^(b) En construction depuis 1978

^(c) En construction depuis août 1993

Remarquons, tout d'abord, que les données du tableau ci-dessus, les dernières disponibles, concernent la situation et les prévisions qui étaient en cours à la fin 1993. La crise du Projet Tietê n'ayant pas confirmé les prévisions optimistes concernant la première étape de ce programme, la situation actuelle correspond plutôt à celle décrite dans la première colonne du tableau 2. Autrement dit, les stations d'épuration Novo Mundo et São Miguel ne fonctionnent toujours pas, car leur construction a été interrompue au début 1994. Cette interruption est d'autant plus regrettable qu'elle laisse sans aucun traitement les eaux usées de Guarulhos, la ville la plus peuplée de la RMSP après la capitale, comptant presque huit cent mille habitants.

Ayant observé les limites des informations fournies au Tableau 2, il nous faut maintenant considérer que chacune des cinq stations d'épuration existantes ou en construction dans la RMSP doit être l'aboutissement d'un "sous-système" indépendant de collecte, de transport et d'interception des eaux usées: leur unification dans un même système intégré n'est pas due à des interconnexions à mettre en place, mais plutôt à l'effet synergique que l'on attend de leur opération conjointe. Ainsi, nous pouvons distinguer, par exemple, le dit "système ABC" d'égouts qui regroupe cinq des sept municipalités faisant partie de la région du Grand ABC, à savoir: les villes de Santo

André, São Bernardo, São Caetano, Diadema et Mauá.¹⁸ Cependant, en essayant de faire l'état des canalisations connexes en amont des stations d'épuration, nous constatons que le processus d'implantation de chaque sous-système n'avance pas de façon véritablement cohérente et "systémique", ce qui impliquerait l'enchaînement adéquat d'étapes bien articulées les unes aux autres, mais plutôt par des travaux au coup par coup sur des fronts divers et mal connectés entre eux.

D'après le rapport du groupe exécutif du Programme de dépollution du Tietê (GESP,1992), la situation des intercepteurs en décembre 1990 était la suivante: il y en avait presque 100 kilomètres implantés dans les systèmes alors existants, mais plus de la moitié de ces canalisations restaient hors fonctionnement. Les intercepteurs alors en marche, totalisant 38.580 mètres, étaient implantés uniquement dans la ville de São Paulo dans des zones restreintes le long du Tietê, et conduisaient un débit modeste aux stations d'épuration de Barueri et Pinheiros. Le système Barueri, devant recevoir les eaux usées de sept villes (dont São Paulo), comptait alors 18.895 mètres d'intercepteurs nouveaux qui restaient hors fonctionnement. Comptant 15.350 mètres, les intercepteurs du système Suzano (qui doit recevoir les eaux usées de six communes) étaient déjà entièrement achevés, mais restaient toujours inactifs: le débit de 0,4m³/s d'eaux usées alors traité à la station d'épuration de Suzano y était conduit directement par le biais des quelques collecteurs-troncs implantés par la SABESP dans les communes de Suzano et Pol. Toutefois, la situation la plus grave était sans doute celle des intercepteurs du système ABC. Examinons la de plus près.

Suivant le même rapport, le dispositif d'interception des eaux usées du système ABC comptait 26.783 mètres de canalisations déjà installées en décembre 1990, lesquelles restaient entièrement hors fonctionnement. Ce dispositif est composé de deux

¹⁸ Rappelons qu'avec la concrétisation de la municipalisation des services d'assainissement de base à Diadema et son avancement à Mauá, le dit système ABC aura la particularité d'être le seul sous-système du dispositif métropolitain intégré de collecte, d'interception et d'épuration des eaux usées qui regroupe uniquement des villes appartenant au camp de la gestion municipale du secteur. Les autres municipalités du Grand ABC qui restent hors du système intégré d'égouts sont les villes de Ribeirão Pires et Rio Grande da Serra, les plus pentes de la région. Rappelons que leur densité démographique reste relativement faible, et que leur territoire se trouve complètement inséré dans le périmètre de protection des captations d'eau de la RMSP. On peut donc comprendre pourquoi la SABESP envisage de laisser la disposition de leurs effluents du ressort des systèmes isolés.

ensembles d'intercepteurs devant recevoir les eaux usées du sous-bassin hydrographique du Haut Tamanduatei: d'une part, celui qui longe les rives du Tamanduatei (affluent de la rive droite du Tietê) dans son cours supérieur et, d'autre part, celui côtoyant les berges du Córrego dos Meninos (affluent du premier). Celui du Haut Tamanduatei desservait uniquement les villes de Santo André et São Caetano. Son prolongement en amont jusqu'à la ville de Mauá faisait partie des projets de la SABESP déjà avant le lancement du Programme de dépollution du Tietê, les travaux correspondants étant postérieurement incorporés dans la première étape de ce programme. Cependant, avec les problèmes de financement du Projet Tietê, ces travaux ont été interrompus peu après leur démarrage. Quant à l'intercepteur du Córrego dos Meninos, il se trouvait déjà achevé à la même époque, desservant toutes les villes du Grand ABC baignées par le ruisseau du même nom (S. André, S. Bernardo, et São Caetano) plus la ville Diadema, dont les eaux usées devront être acheminées à cet intercepteur à travers l'installation d'un collecteur-tronc longeant le Ribeirão dos Couros (affluent du Meninos).

Avec l'interruption des travaux du Projet Tietê, la conclusion du premier module du système ABC, permettant de traiter un débit de $3\text{m}^3/\text{s}$ d'égouts, qui était prévue pour la fin 1994, a été reporté encore une fois. La construction et l'équipement de la station d'épuration du ABC n'ayant pas été entièrement achevés et, encore moins, l'implantation des collecteurs-tronc du système, les deux ensembles d'intercepteurs déjà installés restent toujours hors fonctionnement. Cette absence presque absolue de traitement des eaux usées du Grand ABC est d'autant plus grave que cette région, dont les habitants représentent moins de 15% de population de la métropole, se trouve à l'origine d'environ 46% de la pollution inorganique (produits chimiques et métaux lourds) produite par les industries et 28% de la charge organique lancée tous les jours dans le Tietê (bulletin *Agua Viva*, n° 2, août 1993)¹⁹.

19 L'absence de traitement des eaux usées dans la région du Grand ABC est presque totale, mais pas absolue, puisque la municipalité de São Bernardo dispose d'une petite station d'épuration des eaux usées en opération dans le district de Riacho Grande, situé au bord du réservoir Billings. Celle-ci est responsable pour le traitement de 2% des eaux usées de la ville à travers l'oxygénation et la décantation des effluents (Mello, 1990:41).

Il faut dire que la cause principale de la sous-utilisation des intercepteurs déjà achevés du système intégré d'égouts de la RMSP est le faible degré d'implantation des collecteurs-tronc devant y conduire les eaux usées collectées dans les réseaux de différentes municipalités impliquées. Revenant aux chiffres du rapport du groupe exécutif du Projet Tietê (GESP,1992), le système le plus avancé à cet égard est celui de Barueri, qui à la fin 1990 comptait 520 kilomètres de collecteurs-tronc dans la ville de São Paulo (y compris les collecteurs liés à la station d'épuration de Pinheiros). Cependant, aucune canalisation de ce type n'existait ni était en construction alors dans les six autres municipalités dépendant de ce système . À la même époque, le système Suzano ne comptait que neuf kilomètres de collecteurs-tronc installés dans trois municipalités (parmi les cinq dont les effluents doivent être tributaires de ce système). Quant aux collecteurs-tronc du système ABC, il n'y en avait alors que dix kilomètres déjà installés à São Bernardo, plus un "montant non quantifiable" implanté à São Caetano (constitué par des canalisations de fond de vallée du réseau municipal d'égouts). Ils n'avaient pas encore dépassé le stade des projets plus ou moins achevés dans les autres villes. Nous allons voir à la section 2.2 pourquoi ces canalisations constituent un maillon aussi problématique du système intégré d'égouts de la RMSP et, particulièrement, du dispositif touchant la région de l'ABC. Pour l'instant, il suffit de montrer que l'implantation de ce maillon du système intégré s'avère encore plus précaire et incomplète que celle des intercepteurs.

Pour faire face à la situation décrite ci-dessus, caractérisée par la sous-utilisation des maillons qui se trouvent en aval du système intégré (les stations d'épuration) en fonction du développement précaire de ceux qui se trouvent en amont (les intercepteurs et les collecteurs-tronc), le Projet Tietê a prévu l'implantation de 120 kilomètres d'intercepteurs et de 593,6 kilomètres de collecteurs-tronc dans les cinq sous-systèmes du dispositif métropolitain(v. figure 2).²⁰ Pour le seul système ABC, il a été prévu d'implanter dix kilomètres de canalisations d'interception, avec le prolongement de

20 Malheureusement nous n'avons obtenu aucune illustration reproductible des travaux du Projet Tietê où figurent aussi bien les intercepteurs que les collecteurs-tronc, ceux-ci n'étant pas représentés dans la Figure 2.

Figure 2
Système intégré de collecte, interception et épuration d'égouts
de la RMSP (schéma simplifié du "Projet Tietê")

l'intercepteur du Haut Tamanduateí vers Mauá, plus 103 kilomètres de collecteurs-tronc. Cependant, comme nous l'avons déjà dit, la plupart de ces travaux ont été suspendus avant ou interrompus peu après leur démarrage.

L'analyse du système intégré d'égouts de la RMSP ne peut pas rester au niveau de la description générale que nous venons de faire. Pour comprendre les difficultés actuelles de ce système, il faut aller au-delà de l'approche conjoncturelle, car le cadre actuel reste trop marqué par les réalisations et les échecs du Plan de dépollution du Tietê, dont la nouveauté et la publicité éblouissent le regard critique. Cela implique quitter la description panoramique et nécessairement superficielle de l'état actuel du système intégré d'égouts développée jusqu'ici, afin de l'analyser en profondeur avec un certain recul intellectuel et temporel, reposant sur une approche pour ainsi dire "historico-structurelle". Comme nous allons le voir à la section 2.2, il s'agit d'envisager l'évolution socio-technique du dispositif intégré sous un regard qui dépasse l'optique globalisante et centralisatrice des organismes spécialisés de l'administration pauliste, spécialement la SABESP, cherchant à incorporer la vision des municipalités impliquées.

2 - Les modes de gestion et la perspective municipale de l'intégration des services

Nous cherchons à analyser ici comment chaque mode de gestion traite la question de l'intégration des services municipaux d'eau et d'égouts de la RMSP aux systèmes intégrés gérés par la SABESP. Notre analyse va s'appuyer principalement sur nos deux études de cas, en examinant et comparant, un service après l'autre, comment les municipalités de Santo André et Diadema sont confrontées à ce problème. Cela n'empêche que nous puissions emprunter ici et là des éléments d'information acquis sur la situation d'autres municipalités également concernées par l'intégration, afin de mieux éclaircir certains points traités ici.

2.1 - L'intégration des services municipaux de distribution au dispositif métropolitain de production et d'adduction d'eau potable

Partant de nos deux études de cas, nous allons analyser ici comment les dimensions technique, financière et politico-institutionnelle de l'intégration métropolitaine dans le domaine de l'eau sont traitées par chaque mode de gestion. Pour mieux analyser ces trois aspects fondamentaux de l'intégration, nous cherchons à examiner et à confronter ici les points de vue respectifs des municipalités impliquées et de la SABESP par rapport à chacune des deux situations institutionnelles confrontées: la gestion municipale et la gestion étatique des réseaux municipaux de distribution d'eau, chacune faisant l'objet d'un item spécifique. Par ailleurs, nous y ajoutons un dernier item avec quelques remarques sur les perspectives d'un nouveau rapport institutionnel à établir entre la SABESP et la municipalité de Diadema autour de la fourniture d'eau potable en gros à la commune après la reprise par celle-ci des services concédés à la compagnie.

a) Santo André et l'intégration de l'eau en gestion municipale

Pour mieux comprendre comment la question de l'intégration des services d'eau potable de la RMSA est traitée en gestion municipale, il faut examiner comment les principaux acteurs concernés l'envisagent, en essayant d'analyser quelles sont les conditionnements et les limites de leur respectif point de vue. Dans notre cas, les deux acteurs centraux sont, d'une part, le service municipal d'eau et des égouts de Santo André (SEMASA) et, d'autre part, la SABESP. L'autarchie municipale se trouve dans une situation de dépendance physique et technique par rapport à la compagnie étatique, puisque la première achète à la seconde presque la totalité du produit eau potable, dont la distribution constitue un des deux volets fondamentaux de sa mission de service

public municipal.²¹ S'agissant toutefois d'une situation complexe, qui se caractérise également par un certain degré d'interdépendance politique et financière entre tous les acteurs impliqués, le SEMASA ne se trouve pas forcément dans une position figée de subordination à la SABESP. Bien au contraire, avec la campagne "Plus d'eau pour Santo André" (*Mais agua para Santo André*), le SEMASA a su jouer activement un rôle d'attaque sur ce plan, en obligeant la compagnie à adopter une attitude défensive non seulement au niveau du discours, mais aussi, sur le plan de l'action. Cette campagne, avec le débat public qu'elle a provoqué dans la presse régionale, s'avère être un lieu d'observation bien approprié pour introduire notre analyse des enjeux politico-institutionnels de l'intégration des services d'eau en gestion municipale. Voyons comment

Lancée au début 1992, avec l'appui de la Mairie, la campagne "Plus d'eau pour Santo André" avait deux objectifs principaux: d'une part, pousser la SABESP à conclure la première étape du système Haut Tietê, ainsi qu'à réaliser des travaux complémentaires permettant de renforcer la capacité d'adduction d'eau à la ville; d'autre part, montrer à la population que cette entreprise, et pas le SEMASA, était le principal responsable des problèmes de pénurie d'eau qui touchaient alors la commune. Pour ce faire, la campagne du SEMASA a mobilisé toute une panoplie de moyens: la distribution de nombreux pins, dépliants, chemises, autocollants, etc.; l'installation de plusieurs panneaux publicitaires dans des endroits stratégiques de la ville, y compris deux tableaux enregistrant chaque jour "la dette en eau de la SABESP envers Santo André" (c'est à dire, le déficit en eau que le SEMASA a constaté à la veille par rapport à la demande réprimée); la radiodiffusion d'une annonce publicitaire dans une chaîne régionale; et enfin, la distribution, avec les factures d'eau et d'égouts du SEMASA, d'environ 120 mille exemplaires d'une lettre ouverte au gouverneur de l'État de São Paulo à tous les ménages abonnés aux services de l'autarchie. Cette lettre venait accompagnée d'une enveloppe déjà remplie et timbrée, plus un mot sollicitant tous les

²¹ L'autre volet de la mission de service public du SEMASA est évidemment l'assainissement *stricto sensu*, circonscrit uniquement à la collecte des eaux usées et des effluents industriels.

usagers à la signer et à la renvoyer au chef du gouvernement pauliste. Examinons de plus près quel a été le contenu des messages de cette campagne.

La première préoccupation de la campagne du SEMASA a été d'éviter d'être tenue responsable des problèmes de pénurie d'eau par la population de Santo André, en essayant de faire comprendre aux usagers les rôles respectifs de rautarchie municipale et de la compagnie étatique dans l'approvisionnement en eau de la commune. Ainsi, un dépliant de la campagne en question explique que le SEMASA ne peut pas produire plus que 4% de l'eau potable consommée à Santo André, devant acheter le restant à la SABESP: "pour que le SEMASA puisse faire arriver l'eau à nos robinets, il faut d'abord que la SABESP remplisse nos réservoirs". L'explication avance vers la responsabilisation de la compagnie: "le volume d'eau que la SABESP fournit aujourd'hui (été 1992) à Santo André est inférieur à celui fourni en 1982, quand la population de la ville beaucoup moins nombreuse. C'est pourquoi il manque tellement d'eau à la ville."

La campagne de Santo André a eu en plus le souci d'aller au-delà de la simple accusation, rappelant les travaux récents effectués par le SEMASA dans le cadre du SDAE (le schéma directeur d'approvisionnement en eau de la ville examiné au Chap.V), et aussi, ceux qui restaient à faire par la SABESP pour résoudre les problèmes de pénurie. Ainsi, nous pouvons lire dans la lettre ouverte adressée au gouverneur Fleury:

"... Comme vous le savez, ... la compagnie étatique [la SABESP] détient pratiquement le monopole de la production d'eau traitée dans la région métropolitaine de São Paulo. C'est pourquoi le SEMASA ne peut pas résoudre, à lui seul, les problèmes de pénurie d'eau de Santo André: il a besoin de plus d'eau de la SABESP. Santo André est en train d'y prendre sa part: la commune a construit des nouveaux réservoirs et remplacé des canalisations vétustés du réseau, dépensant presque 9 millions de dollars pour améliorer l'approvisionnement en eau de la ville. Il faut que la SABESP fasse également sa part: la mise en marche du Système Haut Tietê et la conclusion des travaux de renforcement de l'adduction entre [la station de relèvement] Sapopemba et [le réservoir] Camilópolis" (traduit par mes soins).

La lettre adressée au gouverneur Fleury, datée de "l'été 1992", rappelle encore que l'achèvement du système Haut Tietê et des travaux complémentaires mentionnés

avait été promis pour l'été 1990 par le gouverneur précédent. Perdurant en 1991, ce retard justifierait les doléances des habitants adressé au chef du gouvernement pauliste.

La campagne de Santo André a provoqué des réactions tapageuses dans la presse régionale. Les élus municipaux de l'opposition ont mis en question les dépenses impliquées et l'opportunité de la campagne puisque, d'après les informations divulguées par la SABESP, l'inauguration du système Haut Tietê devait se faire dans quelques mois. Comme 1992 était une année d'élections municipales, des dirigeants de la SABESP et un conseiller municipal de l'opposition ont accusé le SEMASA de promouvoir une campagne "électorale et démagogique", dont l'objectif serait le lancement de la candidature du directeur général de l'autarchie, M. Montenegro, à la Mairie ou au Conseil municipal de Santo André.²² Interrogé publiquement sur l'opportunité de la campagne, ce personnage l'a ainsi justifié:

"Le manque d'eau n'a jamais été aussi grave dans la commune. Nous sommes en train de réclamer l'inauguration du système Haut Tietê depuis que nous avons assumé la direction du SEMASA. Sachant que sa première étape aurait dû être conclue en 1991, nous avons programmé des travaux dont les bénéfices dépendent largement de la mise en fonctionnement du Haut Tietê. On ne pourrait plus subir les conséquences des retards du gouvernement pauliste dans ce secteur, car la population était en train de nous responsabiliser de la pénurie d'eau" (interview au quotidien *Folha de Sao Paulo* du 21 mars 1992 - traduit par mes soins).

Laissant de côté les enjeux électoraux de la campagne de Santo André,²³ M. Montenegro met en avant les principales raisons qui l'ont motivée: une méfiance justifiée de la part de la municipalité par rapport à l'accomplissement des délais par la SABESP; la nécessité politique de faire comprendre à la population les responsabilités réciproques du SEMASA et de la SABESP par rapport à l'approvisionnement en eau de

²² Voir, parmi d'autres, la matière publiée au journal *Folha de Sao Paulo* du 21 mars 1992: "*Campanha publicitaria contra estatal gera polémica na regido*". En fait, la campagne du SEMASA a donné une certaine projection locale au directeur général de l'autarchie, lui ouvrant un espace considérable dans la presse municipale et régionale. Cependant, il ne s'est présenté candidat à aucun poste politique dans la commune ou ailleurs.

²³ S'agissant d'une année électorale, il est sur que l'appel politique de l'eau potable a été pris en compte dans le lancement de la campagne développée par le SEMASA, celle-ci étant totalement appuyée par la Mairie de Santo André. D'ailleurs, lors de la polémique suscitée par cette campagne, certains ont suggéré que l'inauguration du système Haut Tietê précisément cette année-là obéissait également au "calendrier électoral".

Santo André; et enfin, le besoin du surplus d'eau dérivé de la mise en fonctionnement du système Haut Tietê pour pouvoir exploiter pleinement les nouveaux investissements effectués par l'autarchie dans le cadre du SDAE.

En ce qui concerne la première raison évoquée ci-dessus, nous pourrions ajouter que cette méfiance du SEMASA par rapport à la SABESP ne repose pas uniquement sur l'incapacité démontrée par la compagnie de tenir ses promesses concernant l'échéance de ses travaux, mais aussi sur la crainte d'une possible discrimination de la part de l'entreprise: d'après le directeur général de l'autarchie des eaux de Santo André, la SABESP aurait une tendance à privilégier les communes concédantes, au détriment des municipalités dites autonomes, dans le partage de l'eau et des investissements liés au SAM. En fait, dans un rapport publié par la SABESP en 1991, le SEMASA constate que les municipalités autonomes de la RMSP dépendant du SAM ont reçu de la compagnie l'équivalent à $8,36\text{m}^3/\text{s}$ d'eau en 1989, exactement le même volume qui était prévu en 1986; en revanche, les municipalités concédantes dans la même situation ont reçu l'équivalent à $40,4\text{m}^3/\text{s}$ à la même époque, soit 14,4% de plus par rapport aux $35,3\text{m}^3/\text{s}$ d'eau prévus en 1986.²⁴ D'après l'ingénieur sanitaire Rodolfo Costa e Silva, cette tendance à privilégier les communes concédantes serait d'autant plus forte que les municipalités autonomes dépendant du SAM sont traditionnellement dirigées par des partis qui n'appuient pas ou qui s'opposent ouvertement au gouvernement de l'État (SEMASA, 1991b: 10). D faudrait y ajouter que l'absence de contrats réglementant la vente d'eau en gros aux municipalités non concédantes peut également favoriser des pratiques discriminatoires de la part de la SABESP, ou sinon, leur méfiance de la compagnie à cet égard. Nous en parlerons davantage ci-après.

Revenons à la campagne *Plus d'eau pour Santo André*. Si, dans le partage de l'eau et des investissements concernant le SAM, la SABESP arrive à discriminer les municipalités autonomes ou à privilégier les communes concédantes, ce qui nous semble effectivement possible dans une marge de manoeuvre assez étroite (v. Infra),

²⁴ Il s'agit du rapport Consolidacao do Plano Diretor de Abastecimento de Agua da Regiao Metropolitana de Sao Paulo, publié par la SABESP en février 1991. Sans avoir eu accès à ce rapport, nous reproduisons ici les chiffres extraits de la revue du SEMASA (1991b: 10).

cette campagne tenue par le SEMASA se montre alors entièrement opportune et justifiée. Car il n'était pas question uniquement de presser la conclusion du système Haut Tietê de production d'eau potable, mais aussi d'assurer la réalisation conjointe de travaux complémentaires bénéficiant exclusivement la ville de Santo André: le renforcement de la capacité de la station de relèvement de Sapopemba, et la duplication des canalisations d'adduction la reliant aux réservoir de Camilópolis. Sans ces travaux, qui ont été effectivement terminés vers la fin 1992 (sous pression d'une menace de reprise de la campagne du SEMASA), Santo André se trouverait dans la même situation de Diadema qui, faute de travaux complémentaires, a très peu bénéficié du surplus d'eau dérivant de la mise en marche de la première étape du système Haut Tietê. ^

Nous pouvons conclure que Santo André, avec sa campagne contre le rationnement imposé par la SABESP, a su jouer en sa faveur l'autonomie limitée de son service de distribution d'eau, en politisant sa dépendance des ressources traitées par la SABESP. Cette stratégie de politisation s'est avérée une alternative logique et efficace pour la municipalité parce qu'elle est cohérente avec deux conditions contradictoires qui caractérisent historiquement le système intégré d'approvisionnement en eau potable de la RMSP: d'une part, le faible degré de développement de l'aspect institutionnel de l'intégration; d'autre part, le fort degré d'interdépendance qui marque les rapports entre la SABESP et les municipalités autonomes liées au SAM sur les plans politique et financier. Essayons d'approfondir notre analyse de ces deux conditions fondamentales, commençant par la première.

Le faible développement de l'aspect institutionnel de l'intégration métropolitaine dans le domaine de l'eau se manifeste, en premier lieu, par l'absence presque totale de compromis juridiquement reconnus entre la SABESP et les municipalités autonomes autour des conditions de la fourniture d'eau potable en gros par la première aux secondes. L'inexistence de contrat entre la SABESP et chacune des municipalités dépendant de ce service semble être la règle générale, alors que le seul compromis formel dont nous avons pris connaissance ne fixe apparemment pas les droits et les

2* Nous allons y revenir à la prochaine section.

obligations réciproques des deux parties de manière assez précise.²⁶ Quels sont les enjeux et les conséquences de cette absence de normes claires réglementant les rapports qui s'établissent entre la SABESP et les municipalités autonomes autour de l'approvisionnement en eau des dernières? Pour répondre à cette question, il faut examiner comment les communes impliquées et la SABESP envisagent ce problème, en confrontant leur respectif point de vue à cet égard. Commençons par le point de vue des communes, représentées ici par Santo André.

Interviewé par l'auteur en été 1992, le directeur général du SEMAS A, M. Montenegro, a évoqué quatre aspects de la vente d'eau en gros aux municipalités autonomes qui, à son avis, devaient figurer dans un contrat entre elles et la SABESP: 1) la quantité d'eau à être fournie pendant un délai déterminé ("dix ans, par exemple"); 2) la régularité de l'approvisionnement; 3) la qualité de la ressource ("il n'y a pas de problème là-dessus en ce moment, mais cet aspect devait également en faire partie"); et enfin, 4) la question tarifaire ("ce n'est pas juste une situation où la SABESP altère unilatéralement ses tarifs sans présenter aucune justification aux communes impliquées"). Le directeur du SEMAS A montre que l'absence de contrat ou de compromis avec la SABESP laisse les municipalités autonomes qui dépendent du SAM entièrement entre les mains de la compagnie, et sans disposer d'aucune assurance (ni même d'information) en ce qui concerne chacun des aspects mentionnés.

Du point de vue de la SABESP, il nous semble que le principal problème du manque de compromis formel entre l'entreprise et les communes autonomes qui lui achètent de l'eau en gros concerne un aspect absent du discours de M. Montenegro: les conditions de paiement de ce service par les communes. En fait, la SABESP se trouve pratiquement dépourvue de garanties quant au paiement à jour par les communes: l'entreprise ne dispose ni de moyens juridico-institutionnels, ni de pouvoir politique pour imposer des sanctions plus fortes, comme l'interruption du service, pour palier à des retards de paiement qui s'avèrent assez fréquents pour certaines municipalités.

²⁶ Il s'agit d'un accord célébré entre la compagnie et la municipalité de São Bernardo, dont nous parlerons davantage ci-après.

L'inexistence de compromis entre la SABESP et les municipalités autour de cet aspect est un point crucial qui renvoie directement à la question de l'interdépendance caractérisant leurs rapports sur les plans politique et financier. L'analyse de cette question étant développée ci-après, nous n'en parlerons pas davantage pour l'instant.

Revenons, maintenant, à la question du faible développement de l'aspect institutionnel de l'intégration métropolitaine dans le domaine de l'eau. Pour mieux l'analyser, nous devons examiner comment ce handicap du système intégré se répercute sur les dimensions technique et financière, provoquant des confusions quant aux compétences respectives de la SABESP et des communes autonomes à l'égard de certains maillons du dispositif. Voyons comment.

Rappelons, tout d'abord, que la vente d'eau potable en gros par le biais du SAM aux communes non concédantes de la RMSP est une mission de service public spécifique, que la SABESP a héritée de l'ancienne Compagnie métropolitaine des eaux de São Paulo (COMASP), avec une bonne partie des installations et des équipements du système intégré. Aux temps de la COMASP, la spécificité de cette mission était fondée sur un principe bien clair de partage des compétences entre l'Etat de São Paulo et les municipalités par rapport à l'approvisionnement en eau de la population métropolitaine: comme nous allons le voir de manière plus approfondie dans la troisième partie de ce chapitre, la compagnie étatique devait alors se limiter uniquement à la production et à l'adduction de gros volumes d'eau potable aux communes impliquées, la distribution étant prise en charge par celles-ci. Comme nous le savons, l'adhésion de l'État de São Paulo au PLANASA, et la création de la SABESP, vont bouleverser complètement ce modèle décentralisé d'organisation des services d'eau métropolitains: la nouvelle compagnie étatique voit ses compétences élargies à la vente d'eau au détail dans l'ensemble du territoire pauliste à partir du rôle fondamental de concessionnaire des services municipaux de distribution qui lui a été attribué. Malgré la centralisation du secteur, le partage de compétences entre la SABESP et les communes dépendant du SAM qui ont refusé d'adhérer au PLANASA poursuit les mêmes principes observés aux temps de la COMASP: ce qui incombe à la SABESP est

toujours la production et l'adduction d'eau potable jusqu'aux réservoirs de ces communes. Or, si un tel partage de compétences semble assez clair au niveau des principes, il n'en est pas de même au niveau des pratiques, car les limites entre le "territoire fonctionnel" des services d'échelle métropolitaine en charge de la SABESP (la production et l'adduction d'eau potable) et celui du service municipal (la distribution) ne sont pas très nettes et, encore moins, fixes. Elles se confondent et se déplacent dans une zone de frontière située autour du dispositif de stockage d'eau de chaque municipalité concernée. Essayons de mieux préciser ce point.

En fait, les réservoirs d'eau des communes faisant partie du système intégré constituent une sorte d'élément de liaison et de "frontière" entre le système métropolitain d'adduction et les réseaux municipaux de distribution. Dans leur ensemble, ces réservoirs constituent un dispositif de stockage d'eau dont le contrôle est d'une importance cruciale aussi bien pour la SABESP que pour les services de distribution des municipalités autonomes: pour la première, la bonne maîtrise de ce dispositif permet de viabiliser la vente d'eau en gros à ces communes; pour les derniers, l'opération efficace de la distribution dépend également d'une telle maîtrise, notamment en matière de répartition de la pénurie par le biais d'une sectorisation adéquate du réseau. Cette caractéristique inhérente à ce maillon du système intégré d'approvisionnement en eau de la RMSP, en fait une sorte de frontière mobile et disputée entre les territoires fonctionnels de l'adduction et de la distribution.

Si nous observons uniquement les aspects élémentaires de l'opération du dispositif intégré, les réservoirs d'eau des communes non concédantes associées au SAM peuvent encore être perçus comme une frontière stable séparant les services pris en charge par la SABESP (la production et la adduction) de celui géré par les municipalités dites autonomes (la distribution): les compétences de la SABESP concernent la provision, l'opération et la maintenance des tous les équipements et les services allant jusqu'à l'entrée des réservoirs (y compris leurs valves d'accès), alors que les communes doivent s'occuper de tout ce qui concerne les équipements et le service de distribution de l'eau à partir de la sortie des réservoirs (y compris l'opération

de leurs valves d'issue). Cependant, tout se complique dès que l'on essaie de prendre en compte les réservoirs eux mêmes: À qui appartiennent-ils? Leur opération étant plus ou moins partagée, qui se charge de leur construction et de leur maintenance?

Comme nous l'avons vu avant, les réservoirs d'eau des municipalités autonomes qui dépendent du système intégré d'approvisionnement en eau de la RMSP ne leur appartiennent pas toujours: ceux qui ont eu leur construction prise en charge par la SABESP, ou par l'ancienne COMASP, font aujourd'hui partie du patrimoine de la première. D'ailleurs, la situation des municipalités autonomes de la RMSP liées au SAM est très variable à cet égard. Nous savons, par exemple, que les réservoirs d'eau d'Osasco appartiennent tous à la SABESP, alors que São Bernardo et São Caetano ont quelques réservoirs de propriété municipale et d'autres appartenant à la compagnie étatique; enfin, nous avons vu qu'à Santo André, tous les réservoirs d'eau, avec une seule exception, appartiennent à l'autarchie municipale d'assainissement de base.²⁷ Cette configuration des rapports de propriété concernant les réservoirs d'eau des municipalités non concédantes liées au SAM nous indique que, face à la faiblesse du développement de la dimension institutionnelle de l'intégration métropolitaine des services d'eau, l'opération, le financement et la propriété des installations touchant les maillons intermédiaires du dispositif font l'objet des confusions et des disputes entre la compagnie et les municipalités. Voyons quelques exemples.

São Bernardo nous offre un bel exemple de confusion entre les compétences respectives de la commune et de la SABESP quant à la construction, au financement et à l'entretien de certaines installations concernant l'alimentation en eau potable de la ville. À la mi 1994, on pouvait lire dans la presse régionale de l'ABCD que le Secrétaire des travaux publics de São Bernardo avait envoyé une lettre à la SABESP réclamant à la

¹¹ Ces informations nous ont été fournies en interview par M. Peixoto, ex-P.D.G. de la Cie. des eaux et des égouts d'Osasco (CAEMO) et actuel PDG de la Cie. d'assainissement de Diadema (SANED). D'après lui, la situation de Diadema "post-municipalisation" reste douteuse à cet égard: pendant les négociations, la municipalité a revendiqué l'incorporation des deux réservoirs de la commune au patrimoine de la SANED, ayant obtenu l'accord préliminaire de la SABESP "visant à augmenter la valeur de l'indemnisation que nous devons lui payer pour cause de la rescision [du contrat de concession]". "Cependant", poursuit-il, "avec l'interruption des nos négociations, nous ne sommes plus sûrs de pouvoir incorporer les réservoirs à notre patrimoine, car la SABESP les considère normalement comme une partie du SAM".

compagnie le remboursement de nombreux investissements effectués par la municipalité dans le dispositif d'adduction et de stockage d'eau potable de la commune.²⁸ Dans sa lettre, le secrétaire municipal affirmait que la SABESP avait signée en 1978 un "contrat" avec la Mairie de São Bernardo selon lequel "la compagnie étatique se chargerait elle-même de l'opération, de l'entretien et du renouvellement des installations de captation, d'adduction, de traitement et de stockage d'eau" concernant la commune.²⁹ Déclarant à la presse ne pas avoir reçu la lettre du secrétaire de São Bernardo, le directeur du Département d'opérations de la région métropolitaine de la SABESP reconnaissait l'existence d'un "accord" prévoyant uniquement que la compagnie assure la "fourniture d'eau potable en gros" à la commune. Même sans avoir eu accès à cet accord ou contrat, essayons d'exploiter les pistes que nous laisse ce petit débat de presse.

À partir de ses propres termes, le débat en question semble indiquer, tout d'abord, que cet accord ou contrat entre São Bernardo et la SABESP n'a pas été formalisé dans un document définissant de façon claire et complète quelles sont les attributions respectives de chaque acteur par rapport à l'approvisionnement en eau de la ville. Une marge d'indéfinition aussi importante aurait donc favorisé les disputes autour de son interprétation. Par ailleurs, il faut bien reconnaître que la SABESP se cache derrière l'expression "fourniture d'eau potable", qui ne précise aucunement quelles sont les compétences techniques impliquées. Dans le cas de São Bernardo, les compétences de la SABESP s'étendent certainement au-delà de la production et de l'adduction d'eau potable, avançant sur le dispositif de stockage car, comme nous l'avons vu avant, plusieurs réservoirs de la commune appartiennent à la compagnie. Dans ce cas, nous pouvons comprendre que le "contrat" avec São Bernardo fixe pour la SABESP des attributions d'opération et d'entretien non seulement des installations de traitement et d'adduction d'eau potable touchant la ville, mais aussi d'une partie, au moins, de son

2° Les investissements en question comprenaient une ligne d'adduction, une station de relèvement et un réservoir semi-enterré pour le quartier Vila São José, plus deux réservoirs de surface à destination des quartiers Riacho Grande et Vila São Pedro. Le secrétaire des travaux publics de São Bernardo mentionnait également d'autres travaux d'adduction et de stockage d'eau déjà programmés que la municipalité comptait faire bientôt, en espérant d'en être plus tard remboursée par la SABESP de tous les frais correspondants. Voir le reportage "Prefeituras cobram projetos da SABESP", publié au quotidien *Folha de São Paulo* du 18 juin 1984.

2° Nous citons ici les mots du reportage mentionné dans la note précédente.

dispositif de stockage: les réservoirs d'eau qui lui appartiennent. De toute façon, il nous semble qu'aucun compromis formel n'engage la SABESP à financer les nouveaux investissements effectués par la commune dans ce maillon spécifique du dispositif. La situation des canalisations adductrices semble, par contre, beaucoup moins claire, puisque, nous l'avons vu, la mission de service public que la SABESP a hérité de la COMASP était celle d'assurer "la production et **l'adduction** d'eau potable en gros jusqu'aux réservoirs des communes de Grande São Paulo". Ainsi, au lieu de "faire sa part" et puis réclamer à la SABESP de faire la sienne, comme l'a fait le SEMASA à Santo André, le service d'eau de São Bernardo aurait agit croyant faire lui même la part de la SABESP à la place de la compagnie. Encore un exemple de comment le faible développement de la dimension institutionnel de l'intégration peut provoquer des tensions et des rapports conflictuels entre les acteurs.

Santo André nous offre un exemple différent de controverse, qui ne se joue pas autour des compétences de chaque partie à l'égard de certains maillons du dispositif, mais plutôt autour de l'appropriation d'un élément "frontalier" du territoire technico-fonctionnel du service. Il s'agit du réservoir d'eau Curuçã, le seul qui appartient à la SABESP dans la commune. Comme nous l'avons déjà vu au chapitre V (section 1.2), la SABESP l'a construit au milieu des années 70 dans l'espoir d'obtenir la concession des services d'eau et d'égouts de Santo André. Comme la concession n'a jamais eu lieu, car la municipalité a toujours refusé d'adhérer au PLANASA, ce réservoir est resté plus d'une quinzaine d'années inactif, car la SABESP n'a jamais réalisé les travaux nécessaires pour le connecter au segment du réseau municipal de distribution d'eau situé aux alentours, dans la rive droite du Tamanduatei. Lors des études préparatoires à l'élaboration du SDAE de Santo André, pendant l'administration *petiste*, il a été constaté que l'inactivité de ce réservoir contribuait à surcharger certains secteurs du réseau d'eau de la ville. Donc, la mise en fonctionnement du réservoir du Curuçã s'avérerait une action essentielle au succès de la nouvelle sectorisation du réseau proposée par le SDAE.

Vu la dernière conclusion, le SEMASA a essayé par deux fois d'obtenir de la SABESP soit la concession, soit la vente de ce réservoir. Comme nous l'a raconté en entretien le directeur général du SEMASA, la compagnie a donné une réponse négative à la première proposition du SEMASA et, puis a refusé de répondre à la seconde: "nos rapports avec la SABESP étaient difficiles à ce moment-là", nous a-t-il confié, "c'est notre campagne *Plus d'eau pour Santo André* était alors en pleine activité". Le SEMASA a donc décidé pour son propre compte de connecter le réservoir du Curuçá au réseau de distribution de la ville, ayant ensuite invité des représentants de la SABESP à l'inauguration de **leur** réservoir. "Encore une fois", nous assure le directeur général du SEMASA avec une pointe d'ironie, "on n'a pas eu de réponse de leur part."

Interrogé sur l'éventualité du refus de la SABESP à ouvrir les valves d'entrée du réservoir, notre interlocuteur a objecté: "Ce réservoir fait depuis toujours partie du SAM. Étant prévu dans le plan directeur de la SABESP, il devait forcément être implanté...". Face à ces contraintes institutionnelles, et devant le fait accompli, la SABESP a donc accepté d'approvisionner le Curuçá à travers le SAM. Cet épisode montre comment le SEMASA a su profiter de **l'interdépendance politique** existant entre la SABESP et les municipalités autonomes dépendant de l'eau du SAM pour s'approprier un élément qui était considéré, non sans raison, comme une sorte d'interférence sur le territoire fonctionnel de son service de distribution d'eau.

Avec la dernière observation, nous arrivons, enfin, au moment de mieux développer cette question de l'interdépendance politique qui caractérise les rapports entre la SABESP et les municipalités dites autonomes dont l'approvisionnement en eau potable dépend du SAM. Précisons, tout d'abord, que le mot "politique" possède ici un double sens: d'une part, celui de gestion et de planification sectorielle (ce que l'on appelle une *policy*, en anglais); d'autre part, celui de processus de régulation des conflits et des divergences d'intérêt par le biais de la négociation et des disputes de pouvoir entre les acteurs politiques et sociaux (ce qui correspond au terme anglais *politics*). S'il y a dépendance unilatérale des communes autonomes par rapport à la SABESP sur les plans physique et technique (dépendance du produit eau potable et

dépendance du service assuré par le dispositif métropolitain d'adduction), nous pouvons parler d'interdépendance entre la compagnie et les municipalités sur la dimension politique, suivant les deux acceptions du terme que nous venons de distinguer.

Premièrement, il y a interdépendance politique entre les acteurs dans le sens administratif de ce terme (*policy interdependence*), parce que la pleine utilisation des capacités de production et d'adduction d'eau potable du système métropolitain intégré dépend d'une planification correcte du dispositif de stockage des communes en concertation avec elles. Nous en trouvons un bon exemple dans l'articulation fonctionnelle qui a eu lieu entre les travaux réalisés par le SEMASA dans le cadre du SDAE de Santo André, d'un côté, et les travaux de renforcement des installations d'adduction conduisant l'eau à la ville effectués par la SABESP, de l'autre: sans une certaine concomitance du chronogramme des travaux et des actions relevant de chaque organisme, Santo André n'aurait pu bénéficier pleinement du surplus d'eau auquel la ville a eu accès après la mise en marche du système Haut Tietê.

Nous avons également l'interdépendance politico-institutionnelle (*politics interdependence*) entre les acteurs impliqués, parce que la SABESP ne peut pas se dérober à la mission de service public qu'elle a hérité de la COMASP: la fourniture (production et adduction) d'eau potable en gros aux municipalités concédantes ou non faisant partie de l'agglomération métropolitaine est une attribution de la SABESP, et dont elle est redevable devant l'État et la société paulistes depuis ses origines. Cette mission institutionnelle, combinée avec son statut d'entreprise publique d'un secteur essentiel au bien-être collectif, rendent la SABESP très vulnérable aux pressions politiques et sociales. Paradoxalement renforcée par la résistance de la compagnie à assumer des compromis formels avec les communes autonomes dépendant du SAM, cette vulnérabilité de la compagnie impose de limites à son pouvoir décisionnel à l'égard de ce service, avec des conséquences notoires sur le plan économique. Essayons d'approfondir ce dernier point, avec quelques exemples.

Prenons d'abord le cas d'Osasco, dont nous avons pris connaissance à partir du témoignage de M. Peixoto, ex-P.D.G. de la Compagnie des eaux et des égouts de la municipalité d'Osasco (CAEMO) entre 1985 et 1988.³⁰ Quand ce personnage a assumé la présidence de la CAEMO, il y avait déjà quatre ans que la compagnie municipale ne payait rien à la SABESP pour la fourniture d'eau potable en gros à la municipalité (la totalité de l'eau distribuée dans la commune étant achetée à l'entreprise étatique). N'ayant pas les moyens juridiques et, encore moins, le pouvoir politique de couper totalement ou partiellement la fourniture d'eau à la commune, la SABESP n'a jamais cessé de l'approvisionner normalement pendant cette période.³¹ Cependant, la SABESP n'a pas accepté passivement cette situation, ayant poursuivi la CAEMO devant les tribunaux et obtenu un ordre judiciaire de blocage des recettes de la compagnie municipale en sa faveur. "C'était un moyen de pression pour que la SABESP assume elle-même la gestion des services d'assainissement de base de la commune", nous a dit M. Peixoto. "Je ne sais pas si la compagnie avait effectivement intérêt à le faire à ce moment-là", poursuit-il, "mais cela aurait été l'aboutissement probable de la situation en cours alors". "Le maire qui m'a nommé au poste de P.D.G. de la CAEMO, ainsi que son prédécesseur, ont travaillé avec cette hypothèse, l'envisageant comme une sortie possible, quoique non souhaitable, pour la crise qui touchait alors l'assainissement de base de la commune", rajoute t-il. Telle était la situation du secteur à Osasco au moment où M. Peixoto exerçait la présidence de la CAEMO. A t-il pu sortir la compagnie de cet imbroglio ?

L'ex-président de la CAEMO affirme que la compagnie municipale a réussi à renégocier sa dette avec la SABESP dans des conditions assez souples, ce qui lui a permis de beaucoup investir dans le domaine des égouts pendant son administration:

"Nous avons prolongé de 200 kilomètres le réseau d'égouts de la commune, en faisant le taux de desserte du services monter de 20 à 65% de la population municipale, tout cela financé uniquement avec les ressources de la CAEMO. Si l'on n'avait pas renégocié notre dette avec la SABESP, la payant dans les conditions

TM Interview à l'auteur réalisée en été 1992 dans les locaux du SEMASA.

³¹ Interrogé sur la possibilité d'une coupure temporaire de la fourniture d'eau de la part de la SABESP, M. Peixoto a affirmé: "c'est politiquement impossible, car la population réagit".

souhaitées au départ par la compagnie, on n'aurait pas fait la moitié de ces investissements" (traduit par mes soins)

D'après ce témoignage de son ex-président, nous pouvons déduire que les termes suivant lesquels la dette de la CAEMO ont été renégociés avec la SABESP ont été plutôt favorables à la compagnie municipale. Ce n'est pas difficile d'imaginer pourquoi: d'une part, la SABESP devait craindre une "politisation" de la part de la municipalité du conflit autour de la dette, avec la diffusion de messages alarmistes auprès de la population, responsabilisant la compagnie d'une crise imminente dans l'approvisionnement en eau de la commune; d'autre part, la prise en charge des services d'assainissement de base de la municipalité ne devait pas intéresser véritablement la SABESP, puisqu'il s'agit d'une commune assez pauvre dans le contexte de la RMSP, ayant besoin de gros investissements nouveaux dans le secteur. Par ailleurs, avec ce témoignage, notre interlocuteur met en évidence comment la CAEMO a su jouer stratégiquement en sa faveur les rapports d'interdépendance que la municipalité d'Osasco entretient avec la SABESP: sans avoir accès aux financements du SFS, qui concentre la plupart des crédits disponibles pour le secteur dans les sphères fédérale et étatique, la compagnie municipale s'est endettée auprès de la SABESP pour pouvoir financer de nouveaux investissements dans le domaine des égouts.

Toute cette affaire entre la CAEMO et la SABESP, qui n'est pas un cas isolé, montre clairement que l'interdépendance entre la compagnie étatique et les communes autonomes approvisionnées en eau potable par le biais du SAM dépasse la dimension politico-institutionnelle, touchant également la dimension financière.³² En principe, suivant la logique du PLANASA, la rémunération de la SABESP pour la fourniture d'eau en gros à ces communes devait lui permettre d'assurer le recouvrement global des coûts de ce service plus une certaine rentabilité, favorisant également les objectifs redistributifs de la politique tarifaire par le biais de mécanismes spécifiques de péréquation examinés au chapitre V (section 2.2). Dans la pratique, pourtant, la

32 Dans la condition de président de la SANED, M. Peixoto nous a affirmé (lors d'une interview réalisée en janvier 1995) que la municipalité de São Bernardo est resté elle-aussi "plusieurs années" sans rien payer à la SABESP pour la fourniture d'eau potable en gros à la commune.

politique de recouvrement de la compagnie à l'égard des municipalités qui lui achètent de l'eau potable en gros, comme les retards systématiques que certaines d'entre elles mettent à la payer, finissent par imposer le subventionnement réel de ce service par la SABESP à travers l'inflation. Donc, pour mieux assurer le recouvrement des coûts, la rentabilisation et une effective péréquation des recettes tarifaires de ce service, il faut que la SABESP puisse compter sur des compromis formels assumés par les municipalités concernant les conditions de sa rémunération par celles-ci. Il est clair que cet aspect ne serait qu'un point parmi d'autres qui devraient figurer dans une convention ou contrat commercial établi entre la SABESP et les municipalités qui lui achètent de l'eau.

Nous pouvons conclure que l'interdépendance financière entre la compagnie et les municipalités autonomes par rapport à ce service est une interdépendance de second degré: elle dérive de l'interdépendance politique et du faible développement de la dimension institutionnelle de l'intégration. L'absence de contrat commercial ou de compromis formel juridiquement reconnu entre la SABESP et les municipalités autonomes concernant la vente d'eau potable en gros de la première aux secondes ne favorise aucune des deux parties. Cette lacune institutionnelle n'implique pas moins d'inconvénients pour l'entreprise que pour les municipalités (ou vice-versa). C'est le système intégré d'approvisionnement en eau de la RMSP lui même qui perd de la cohérence et de la fonctionnalité en l'absence de règlements transparents et négociés avec l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués. Forcée à sortir de sa tour d'ivoire d'entreprise monopoliste par le processus de démocratisation du secteur poussé par la réorganisation institutionnelle du pays à partir de 1988 (année de promulgation de la nouvelle Constitution Fédérale), il semble que la SABESP commence enfin à le réaliser. Comme nous allons le voir au dernier item de cette section, la compagnie en fait preuve dans les négociations qu'elle a entretenues avec la municipalité de Diadema lors de la reprise du service de distribution d'eau potable de la commune par celle-ci.

b) Diadema et l'intégration de l'eau en gestion étatique

L'intégration des services de distribution d'eau potable des municipalités concédantes au dispositif d'approvisionnement de la RMSP géré par la SABESP se pose dans des termes complètement différents de l'intégration en gestion municipale, quel que soit l'aspect considéré. Les réseaux d'eau des municipalités concédantes sont traités par la SABESP comme une extension "naturelle" du système métropolitain intégré. Comment analyser les dimensions financière, technique, et politico-institutionnelle de l'intégration dans cette perspective?

Examinant la première dimension, nous remarquons tout d'abord que les aspects financiers de l'intégration des réseaux municipaux de distribution au dispositif métropolitain de production et d'adduction d'eau potable diffèrent beaucoup suivant les modes de gestion. Voyons comment.

Comme nous l'avons vu avant, l'intégration économique des réseaux d'eau en gestion municipale se fait par le biais d'un service spécifique de la SABESP, soumis à une tarification spéciale: il s'agit de la vente du produit eau potable en gros, le service consistant à l'acheminer jusqu'aux réservoirs des communes. Ce service, dont la SABESP a le monopole, ne relève pas uniquement d'un rapport commercial "informel" entre la compagnie étatique et les communes qui en sont des clients, mais aussi d'une mission de service public spécifique et politiquement sensible héritée par la SABESP.³³ Comme nous l'avons vu, certaines municipalités autonomes se servent de cette ambiguïté et de l'interdépendance politique qu'elle implique pour ne pas payer à jour la facture de ce service. Cela entraîne des problèmes de recouvrement des coûts, voire de rentabilisation du service pour la SABESP; des problèmes dont l'origine et la solution se trouvent plutôt dans la sphère politique que dans la sphère économique.

En gestion étatique, tout s'avère beaucoup plus tranquille pour la SABESP. Du point de vue de la compagnie, l'intégration économique des réseaux de distribution

³³ Nous parlons de rapport commerciaux informels entre la SABESP et les communes qui lui achètent de l'eau potable en gros parce que, nous l'avons vu dans la section précédente, les droits et les obligations de chaque partie à l'égard de ce service ne sont pas clairement fixés dans de vrais contrats.

d'eau des municipalités concédantes au dispositif métropolitain ne pose pas de problèmes particuliers: elle s'inscrit normalement dans la politique tarifaire de l'entreprise. C'est à dire, les tarifs du service d'eau des municipalités concédantes de la RMSP, qu'elles soient approvisionnées par le biais du SAM ou par le biais de systèmes indépendants, sont fixés de manière globale pour l'ensemble de la région prenant en compte tous les coûts directs et indirects impliqués depuis la production jusqu'à la distribution. Ces tarifs reflètent également les différences des coûts entre les villes et entre les régions de l'État de São Paulo à travers les formules de péréquation tarifaire de la compagnie. Présentant un niveau de revenu globalement plus élevé et des coûts probablement plus faibles que ceux des autres régions de cet État-fédéré, pour cause des économies d'échelle importantes dérivées du système métropolitain intégré, les tarifs d'eau et d'égouts de la SABESP dans la RMSP sont ainsi les plus forts pratiqués par la compagnie, étant censés assurer un transfert de recettes de la métropole vers les autres régions paulistes.

Du point de vue des municipalités concédantes, tous ces aspects financiers de l'intégration - le manque d'appropriation des coûts des services locaux, le manque de transparence dans les formules de péréquation tarifaire adoptées par la SABESP, voire le principe même du transfert de recettes tarifaires entre les municipalités et les régions - peuvent être mis en question par les élus locaux ou les usagers-citoyens, d'autant plus que les circonstances permettent de comparer les tarifs de la compagnie avec les tarifs des municipalités autonomes voisines. Mais cette mise en question porte plutôt sur la politique tarifaire de la SABESP que sur le financement de l'intégration: elle peut avoir lieu également dans les municipalités concédantes dont l'approvisionnement dépend de systèmes isolés d'échelle municipale.³⁴ Bref, en gestion étatique, nous pouvons dire que la dimension financière de l'intégration se trouve parfaitement incorporée dans la politique tarifaire de la compagnie concessionnaire.

34 H faut reconnaître, toutefois, que l'appel et la tentation de se servir d'une telle comparaison tarifaire s'avèrent plus forts pour les élus et pour les usagers quand la municipalité concédante et les municipalités autonomes de la région considérée ont leurs réseaux de distribution d'eau potable alimentés par le même système métropolitain intégré. Car celui-ci rend les coûts de production et d'adduction à peu près les mêmes pour toutes les communes impliquées.

En ce qui concerne la dimension strictement technique, l'intégration des réseaux d'eau des municipalités concédantes ne diffère pas tellement de l'intégration des réseaux d'eau des municipalités dites autonomes: dans les deux cas, l'intégration s'appuie sur les mêmes infrastructures de production et d'adduction et sur la même technologie de contrôle constituée par des systèmes de télémétrie et télécommande implantés dans chacun des réservoirs municipaux alimentés par le SAM. Cependant, les différences apparaissent aussitôt que l'on met la dimension technique en rapport avec la dimension administrative et institutionnelle: au contraire de ce qui se passe en gestion municipale, la production, l'adduction et la distribution de l'eau potable dans les municipalités concédantes de la RMSP sont traitées par la SABESP comme trois maillons faisant partie d'un même service à gérer de manière centralisée. Ainsi, l'intégration en gestion étatique se fait sans qu'il y ait de controverses autour du territoire technico-fonctionnel des services, puisqu'il n'y a pas de "frontière" entre la distribution et les maillons en amont. L'absence de controverses autour des compétences, de l'appropriation ou de la gestion de certains éléments intermédiaires du système intégré d'approvisionnement en eau potable de la RMSP implique non seulement la suppression d'un foyer des tensions entre la SABESP et les municipalités concédantes, mais aussi l'élimination d'un facteur de dynamisme dans l'évolution de la distribution d'eau dans la région: comme nous l'avons vu dans la section précédente, certaines municipalités autonomes dépendant du SAM ont su s'approprier politiquement de telles disputes, faisant jouer en leur faveur l'interdépendance politico-institutionnelle et financière qui caractérise leurs rapports avec la SABESP.

Quant à la dimension politico-institutionnelle de l'intégration des services d'eau, nous remarquons que les différences entre gestion municipale et gestion étatique s'avèrent très marquées sur ce plan. Du point de vue proprement institutionnel, les rapports entre la SABESP et les municipalités concédantes sont réglés uniquement par les contrats de concession signés entre les deux parties. Comme nous l'avons vu précédemment, ces contrats souscrits pendant la période autoritaire n'assurent aucun rôle actif au pouvoir concédant, auquel la compagnie concessionnaire n'est pas obligée

de rendre compte de ses activités ou de ses plans d'investissement. Cette absence de pouvoir régulateur de la part des municipalités concédantes se voit renforcée par la culture administrative centralisatrice qui caractérise la SABESP de par ses origines et sa position monopoliste: l'entreprise ne cherche aucunement à informer ou communiquer avec les élus et les usagers-citoyens des municipalités concédantes, d'autant plus que les unités de la compagnie situées dans les communes ne disposent d'aucune autonomie par rapport aux décisions clefs touchant les services. Les municipalités concédantes se trouvent ainsi complètement écartées du secteur, d'autant plus qu'elles ne disposent normalement ni de personnel ni de structure administrative spécialisés dans ce domaine.

Vu le manque de pouvoir régulateur de la part des municipalités concédantes, l'absence de disputes de compétence entre elles et la compagnie concessionnaire autour de l'appropriation et de la gestion des maillons intermédiaires du système métropolitain intégré, et encore, l'incorporation des coûts du système aux tarifs payés par les usagers des services d'eau gérés par la SABESP, nous pouvons imaginer que la gestion étatique élimine les enjeux politiques de l'intégration. Rayant hypothétiquement la "politique" (*politics*) des décisions touchant cette sphère, la SABESP aurait le terrain libre pour assurer "l'administration" et la planification "rationnelle" (*policy*) de l'intégration des réseaux municipaux à sa charge au dispositif métropolitain de production et d'adduction d'eau potable, suivant uniquement des critères techniques ou économiques. Peut-on confirmer cette hypothèse à partir d'une comparaison entre Santo André et Diadema à l'égard de l'intégration dans le domaine de l'eau? La réponse à la dernière question est décidément négative. D'après ce que nous avons pu observer à partir de nos études de cas, Santo André réussit une meilleure articulation entre adduction, stockage et distribution que Diadema, y compris dans l'allocation des investissements de la SABESP consacrés au SAM. Voyons comment, en récapitulant des faits déjà mentionnés ici.

Pour pouvoir bénéficier pleinement du surplus d'eau dérivant de la mise en fonctionnement du système Haut Tietê en 1992, la municipalité de Santo André, sous maîtrise d'ouvrage du SEMASA, a élaboré un schéma directeur d'approvisionnement

en eau potable (SDAE) dont les travaux de la première étape ont permis non seulement d'augmenter de 50% la capacité de stockage d'eau de la commune dans la même année, mais aussi de réduire les pertes et d'améliorer la régularité et l'équité de la distribution, à travers la mise en place d'une nouvelle sectorisation du réseau. Parallèlement, à travers la campagne "*Plus d'eau pour Santo André* ", la mairie et le SEMAS A ont poussé la population à réclamer à la SABESP de faire ce qui lui revenait pour améliorer l'approvisionnement en eau de la commune: d'un côté, surmonter les retards du projet, conclure les travaux et mettre en marche le premier module du système Haut Tietê; de l'autre, renforcer la capacité d'adduction des installations conduisant l'eau à la ville (y compris la station de relèvement de Sapopemba et les canalisations adductrices qui la relient au réservoir de Camilópolis). Ainsi, Santo André aurait fait opportunément sa part dans le domaine du stockage et de la distribution, ayant également réussi à faire faire la sienne (dans le domaine de la production et, surtout, de l'adduction) par la SABESP. Avec cette stratégie qui combine planification technique et pression politique à l'égard du dispositif métropolitain contrôlé par la SABESP, la municipalité de Santo André a pu profiter pleinement du surplus d'eau dérivant de la mise en marche du système Haut Tietê, à partir de laquelle le rationnement systématique d'eau fut pratiquement terminé dans la commune.

Comme nous l'avons vu auparavant, Diadema n'a pas connu le même sort. La commune n'a pas pu bénéficier pleinement du surplus d'eau provenant du système Rio Grande après la mise en marche du système Haut Tietê, parce que les travaux requis de renforcement de l'adduction à la ville n'ont pas été réalisés par la SABESP. Il est vrai que, sous pression de la population municipale et la menace de municipalisation des services de la part des élus, la compagnie a programmé des travaux avec cet objectif, ayant même obtenu en 1992 un contrat spécifique auprès de la BID pour les financer. Il s'agit de l'implantation d'une canalisation adductrice supplémentaire reliant le réservoir Jardim das Nações au réservoir du Parque Real, laquelle, nous l'avons déjà vu, a été interrompue à la mi 1994, avant le démarrage des travaux, lors de la recrudescence de conflits entre la municipalité et la compagnie autour du processus de municipalisation.

De toute façon, l'implantation de cette nouvelle ligne adductrice ne pourrait pas résoudre seule les problèmes d'inégalité dans la répartition de la pénurie ou de manque de régularité dans le service de distribution d'eau: même disposant d'une capacité *per capita* supérieure à celle de Santo André (v. chap, précédant, note 19), le réseau de distribution d'eau de Diadema n'est pas sectorisé, alors que le dispositif de stockage d'eau de la commune présente de défaillances sérieuses qui l'empêche d'opérer de manière plus flexible et équitable. Donc, nous constatons que l'articulation entre l'adduction, le stockage et la distribution d'eau n'a pas été développée de manière adéquate à Diadema, cette articulation s'avérant beaucoup plus efficace à Santo André. Quelles conclusions pourrions nous tirer de cette confrontation entre les deux modes de gestion représentés dans ces études de cas par rapport à l'intégration dans le domaine de l'eau?

Nos premières conclusions portent sur les raisons de cette mauvaise articulation entre les maillons du système métropolitain intégré d'eau potable que nous avons constatée en gestion étatique à Diadema. Ce n'est pas un cas isolé, car le mauvais dimensionnement ou enchaînement entre les maillons du système par rapport aux réseaux municipaux de distribution d'eau s'avère assez courant dans les communes dépendant du SAM. Même s'il se manifeste également dans les communes "autonomes" qui se trouvent dans la même situation, ce handicap du système révèle une faiblesse profonde de la gestion étatique. Il ne relève pas d'une planification inadéquate du système, car celle-ci est plutôt une conséquence du caractère excessivement centralisé de ce mode de gestion. Vu l'absence de communication et de dialogue qui prévaut entre la SABESP, d'un côté, les citoyens-usagers et les élus de la commune, de l'autre, les priorités et les besoins spécifiques du réseau d'eau de la commune ne sont jamais suffisamment pris en compte par la compagnie. L'opérateur ne développe pas son intelligibilité des réseaux à l'échelle locale, d'autant plus que l'antenne locale de l'entreprise ne dispose d'aucune autonomie de décision sur les questions fondamentales touchant les services (opération du système intégré, tarifs, investissements, etc.). Reprenons notre comparaison, pour mieux envisager ce point.

En fait, si nous analysons la question de l'intégration des services d'eau du point de vue de la planification, nous constatons que le système métropolitain s'avère beaucoup plus centralisé que proprement "intégré", puisque l'articulation entre les différents maillons du dispositif se présente souvent d'une manière qui contrarie toute logique de rationalisation ou d'efficacité technico-économique, avec sous-utilisation et/ou surdimensionnement des réservoirs par rapport à l'adduction et à la distribution. Comme nous l'avons dit auparavant, nous pouvons l'observer aussi bien dans des communes concédantes que dans des communes autonomes de la RMSP. Ainsi, nous avons vu que la SABESP possède un gros réservoir d'eau, dénommé Curuçã, qu'elle a construit à Santo André. Ce réservoir est resté longtemps inutilisé, parce que la compagnie ne l'a pas connecté au réseau de distribution de la commune. Nous avons une situation identique à Diadema, où la SABESP a laissé longtemps inactif le réservoir du Parque Real, un des deux qui ont été construits par la compagnie dans la ville. Fonctionnant comme réservoir auxiliaire, ses connections et son équipement restent toujours inachevés. Cependant, la similitude de la situation des deux communes quant aux réservoirs d'eau mentionnés n'a pas du tout engendré les mêmes réactions de la part des municipalités.

Sous une administration *petiste* très sensible et active dans le domaine de l'assainissement, la municipalité de Santo André a essayé d'acheter ou d'obtenir de la SABESP l'affermage du réservoir du Curuçã. Sans atteindre son but, la municipalité s'en est approprié, en effectuant elle-même, à travers le SEMASA, les travaux de connexion du réservoir au réseau municipal de distribution d'eau, de sorte que la SABESP a dû le mettre en activité et l'approvisionner par le biais du SAM. La gestion municipale du service a permis à la ville de connaître les limites et les goulots d'étranglement du système intégré pour y intervenir activement. Inversement, isolée par la gestion étatique, Diadema a dû rester passive par rapport aux handicaps du dispositif technique, malgré les revendications de la municipalité pour se faire entendre là-dessus en tant que pouvoir concédant. La commune n'attend plus les travaux de renforcement

de l'adduction projetés par la SABESP (interrompus avant même d'avoir démarrés), alors que le réservoir du Parque Real reste toujours incomplet.

Donc, nos deux études de cas montrent bien que le manque de perméabilité de la SABESP aux besoins de la population et des réseaux des communes concédantes, associé à l'excessive centralisation des décisions concernant le système métropolitain d'eau par la direction centrale de l'entreprise, constitue un obstacle au développement de l'intégration du système en gestion étatique. En extrapolant cette conclusion, nous pouvons penser que des initiatives visant à la démocratisation des décisions de l'entreprise, avec une ouverture à la participation des municipalités concédantes ou/et autonomes dépendant du SAM, peuvent très bien favoriser une meilleure intégration technico-économique du système métropolitain d'approvisionnement en eau potable.³⁵

Deuxièmement, il est intéressant d'analyser *comment* la prétention de la SABESP à gérer l'eau en écartant entièrement le pouvoir concédant et la "politique" de "l'administration" centralisée du secteur a clairement échoué à Diadema. S'appuyant sur les caractéristiques autoritaires du contrat de concession, renforcées par le manque d'autonomie décisive de l'unité locale de la compagnie, la SABESP a bien réussi à écarter la municipalité de la régulation des services d'assainissement de base de la ville. Au contraire de ce qui s'est passé à Santo André, la gestion étatique a permis à la compagnie d'éviter des interventions de la municipalité sur le territoire technico-fonctionnel des services à sa charge, et a empêché tout mouvement de politisation ou de démocratisation de la gestion de l'eau pouvant partir de l'intérieur du champ socio-institutionnel du secteur à Diadema.

La compagnie concessionnaire n'a pas su, pour autant, éviter l'émergence de conflits dans l'interface de l'assainissement de base avec la politique urbaine de la municipalité, ni nier les droits de celle-ci à intervenir dans le secteur en tant que pouvoir concédant des services. Ignorant délibérément le contexte politico-institutionnel national, marqué par un nouvel ordre constitutionnel qui renforce ces mêmes droits,

³⁵ Cette question sera reprise à la dernière partie du présent chapitre, où nous examinons le cadre institutionnel au sein duquel une telle démocratisation pourrait se produire à partir d'une approche historique des systèmes intégrés.

tout comme la conjoncture politique locale, caractérisée par la consolidation au pouvoir municipal d'un parti très actif dans le domaine du logement populaire et des infrastructures urbaines, la seule stratégie de la SABESP face aux revendications municipales a été celle d'escamoter les conflits derrière des arguments pseudo-techniques ou juridiques, cherchant à éviter tout changement dans son rapport de forces avec le pouvoir concédant. Avec l'aggravation des conflits entre la mairie de Diadema et la compagnie autour des projets urbains en cours dans la commune (notamment les programmes de pavage des rues et d'urbanisation des bidonvilles que nous avons analysés au chapitre précédent), la persistance de la SABESP dans une attitude très réticente à toute action ou décision pouvant représenter une plus forte régulation du secteur de la part du pouvoir concédant a conduit à la rescision unilatérale du contrat de concession, suivie de la reprise anticipée de la gestion des services par la municipalité. Ayant abouti à un tel résultat, l'attitude défensive de la compagnie a, paradoxalement, favorisé l'émergence d'un nouveau rapport de forces qui est en train de s'établir entre la compagnie et les municipalités autonomes de l'ABCD. Essayons d'approfondir ce point.

Ayant repris les services concédés à la SABESP, la municipalité de Diadema a, d'un seul coup, affirmé ses droits de pouvoir concédant devant la compagnie concessionnaire, et aussi inauguré une nouvelle jurisprudence sur la concession des services municipaux d'assainissement de base (notamment en matière de rescision anticipée du contrat). Elle a également provoqué une légère inflexion dans les rapports de force entre la SABESP et les municipalités autonomes dépendant du SAM, forçant la compagnie étatique à accepter de négocier les conditions fondamentales de la fourniture d'eau potable en gros à ces communes. L'aboutissement de telles négociations, qui vont se mener en plusieurs "rounds", n'est pas encore à l'horizon, mais nous pouvons envisager quels en sont les enjeux à partir des esquisses de contrat réglementant ce service qui ont été proposées, d'abord par la SABESP, et puis, par la municipalité de Diadema, au cours du processus de municipalisation.

c) La fourniture d'eau potable en gros à Diadema après la municipalisation du service de distribution: les propositions de contrat relevant de chacune des parties

Les enjeux fondamentaux des propositions de contrat commercial concernant la vente d'eau potable en gros par la SABESP à la municipalité de Diadema formulées par chacune des deux parties touchent principalement les quatre points suivants: 1) la définition institutionnelle de leurs compétences respectives en matière technique et financière par rapport aux différents maillons associés à la prestation de ce service; 2) la définition des critères régissant la fixation et le réajustement des tarifs du service; 3) les garanties contractuelles qui doivent être assurées respectivement par chacune des parties; 4) les compromis visant à assurer un flux permanent d'informations techniques entre elles. Essayons d'analyser chacun de ces points, afin de connaître les exigences et les concessions que chacune des deux parties se dispose à faire, sans oublier de nous interroger sur leurs motivations réelles.

En ce qui concerne le premier point, l'ébauche de contrat formulée par la SABESP, et présentée à la mairie de Diadema le 30 janvier 1993, cherche à lever certaines ambiguïtés qui ont fréquemment soulevé des polémiques entre la compagnie et les municipalités qui en achètent de l'eau en gros à travers le SAM. N'étant pas très explicite quant aux compétences relevant de la compagnie étatique elle-même, l'ébauche de contrat élaborée par la SABESP propose qu'il incombe à la municipalité "l'opération, l'entretien et l'expansion du réseau de distribution d'eau, ainsi que l'entretien et l'expansion du dispositif de stockage". L'entreprise cherche à se démarquer de toute participation dans les frais d'investissement ayant trait à ce même dispositif, ce qui vaut également pour l'installation d'équipements de télémétrie et de télécommande dans les réservoirs d'eau de la commune: qu'il s'agisse d'équipements servant au Centre de Contrôle Opérationnel de la SABESP, ou aux propos opérationnels du service municipal de distribution, les coûts **de projet et les travaux**

d'implantation impliqués devraient être assumés par la municipalité³⁶. Cela concernerait non seulement les nouveaux réservoirs à construire par la municipalité, mais aussi celui du Parque Real, qui n'est pas encore directement relié au SAM, comme nous l'avons déjà vu. Mais l'avant projet de la SABESP précise toutefois que ce réservoir devra être ainsi équipé aussitôt qu'il soit connecté au SAM, pour que la compagnie puisse contrôler en temps réel et à distance son niveau et son débit d'entrée, comme elle le fait déjà avec celui du Jardim das Nações. Cependant, le document de la SABESP ne traite aucunement ni des travaux d'adduction qu'il faut faire, ni de leur financement, pour que le réservoir du Parque Real puisse opérer de manière adéquate. Cela démontre que les ambiguïtés quant aux compétences respectives de chacune des deux parties par rapport à l'approvisionnement de la ville n'ont pas été entièrement rayées de la proposition de contrat élaborée par la SABESP. Comment la municipalité de Diadema réagit à ces propos de la compagnie?

Dans la contre-proposition de contrat touchant la fourniture d'eau potable en gros à la commune que la mairie de Diadema a élaborée et présentée à la SABESP le 20 janvier 1994, la municipalité accepte pratiquement toutes les conditions proposées par la compagnie étatique à l'égard des points mentionnés ci-dessus³⁷. Cependant, elle avance beaucoup plus dans la question de l'adduction, en proposant que "la municipalité de Diadema pourra réaliser, sous la surveillance et avec l'approbation du projet de la part de la SABESP, des travaux pour améliorer le système d'adduction d'eau à la ville, moyennant une compensation des coûts". Cela veut dire que la municipalité se réserve le droit d'intervenir dans le champ de compétence de la SABESP pour réduire ou éliminer des défaillances constatées, sans pour autant en assumer les frais

³⁶ Du moins, c'est ça que l'on comprend en lisant ce document. Mais, il faut dire que sa rédaction s'avère assez ambiguë sur ce point, parce que le texte parle à plusieurs reprises de l'équipement des réservoirs en "moyens électroniques et de télécommunications" permettant de mieux contrôler les "informations opérationnelles" sans préciser au service de qui, alors que ce même document reconnaît que l'initiative de les équiper peut partir aussi bien de la SABESP que de la municipalité. Or, l'enjeu principal de cette question se trouve dans le fait que ce contrôle est fondamental pour assurer l'opération efficace aussi bien du SAM que du réseau de distribution d'eau de la commune.

³⁷ En fait, nous parlons ici de la seconde contre-proposition de contrat faite par la municipalité de Diadema. Celle-ci avait déjà répondu à la proposition de contrat formulée initialement par la SABESP lui présentant le 10 décembre 1993 une première ébauche de contre-proposition. La contre-proposition que nous allons analyser ici est une seconde version où, nous le verrons, la municipalité cherche délibérément à concilier les exigences de la SABESP avec les intérêts de la commune.

d'investissements qui incombent institutionnellement à la compagnie. Cela concerne surtout l'implantation d'une nouvelle ligne d'adduction devant permettre la pleine utilisation du réservoir du Parque Real à travers sa connexion directe au SAM. Il s'agirait de développer, à titre de coopération, un projet déjà initié et interrompu peu après son démarrage par la SABESP. On voit bien que la municipalité a également le souci de définir de façon très claire dans le contrat quelles sont les compétences qui incombent à l'autre partie. Passons maintenant au second point-clef en question.

En essayant de régler la question des tarifs touchant la vente d'eau potable en gros, les esquisses de contrat élaborées respectivement par la SABESP et par la municipalité de Diadema s'attaquent toutes les deux à un autre point de forte controverse entre la compagnie et les communes autonomes constituant les clients de ce service. Dans leurs respectives propositions, les deux parties cherchent à mieux préciser la composition des coûts, ainsi que les conditions de réajustement des tarifs du service. Ainsi, l'ébauche de contrat proposée par la SABESP stipule que le "tarif de base" du service devra refléter ses coûts unitaires cumulatifs, y compris "la rémunération et l'amortissement des investissements, les dépenses d'opération et d'entretien de la captation et de l'adduction d'eau brute, celles du traitement et de l'adduction de l'eau potable, plus une taxe d'administration".³⁸ Ce document rajoute encore que "les tarifs devront être réajustés périodiquement de sorte à maintenir leur évolution en termes réels, en reflétant les coûts de la prestation du service et les conditions de la demande". Qu'est-ce qu'en pense la municipalité ?

Encore une fois, la municipalité accepte les termes proposés par la compagnie étatique, en y rajoutant des dispositions visant à protéger les intérêts de la commune. Ainsi, dans sa contre-proposition, la municipalité cherche à préciser que "la taxe d'administration doit refléter les coûts indirects du système", et que le réajustement des tarifs doit se faire "dans une période non-inférieure à un mois". Le document souligne

1° Comme nous l'avons déjà vu au chapitre V (section 2.2), le seuil correspondant au tarif de base est influencé par les modulations suivant le principe de la progressivité des tarifs, conformément aux différents niveaux moyens de consommation par branchement présentés par les communes non concédantes dont le service municipal de distribution d'eau dépend de la ressource achetée à la SABESP.

encore que "la structure du tarif de base, avec ses composants détaillés, devra faire partie du contrat" à signer par les deux parties. Finalement, la municipalité rajoute un mécanisme de contrôle prévoyant que toutes les fois que le niveau de réajustement des tarifs dépasse le taux d'inflation de l'économie mesuré par l'indéxateur officiel, la SABESP devra fournir à la mairie de Diadema les altérations dans la composition des coûts du service qui le justifie. Nous pouvons donc observer comment cette question du tarif concernant la fourniture d'eau potable en gros par la SABESP constitue un point sensible pour les municipalités autonomes qui en sont clientes. Passons au troisième point clef des propositions de contrat relevant de chacune des deux parties en question.

La fixation de garanties contractuelles touchant le service de vente d'eau potable en gros aux communes par la SABESP est l'aspect où les esquisses de contrats formulées respectivement par chacune des deux parties avancent le plus par rapport à la situation en vigueur aujourd'hui. De son côté, celui du fournisseur/prestataire du service, la SABESP cherche surtout à assurer que la municipalité lui paye à jour les factures mensuelles qui s'y rapportent, cherchant à altérer les conditions actuelles de recouvrement accordées aux communes qui en sont des clientes. Ces conditions, nous le savons déjà, poussent systématiquement ces communes à retarder le paiement des tarifs pour bénéficier d'un certain niveau de subventionnement indirect du produit/service acheté par effet de l'inflation. Du côté de la municipalité, celui du "client" public, il est question d'obtenir de la SABESP l'assurance d'un degré minimum de qualité dans la prestation du service contracté, principalement par rapport à la quantité minimale d'eau à fournir, et à la régularité de l'approvisionnement de la commune. Examinons quelles sont les exigences et les concessions avancées par chacune des parties par rapport aux deux enjeux principaux en question.

En ce qui concerne les conditions de paiement touchant la vente d'eau potable en gros à Diadema, la SABESP cherche à réduire les possibilités de retard ou/et les impayés de la part de la municipalité à l'égard de ce service. Ainsi, la compagnie propose à Diadema des conditions de paiement beaucoup plus rigoureuses que celles

en vigueur depuis longtemps pour les autres communes autonomes qui lui ont toujours acheté de l'eau à travers le SAM: une échéance beaucoup plus courte pour le recouvrement des factures, et des pénalités beaucoup plus lourdes à l'égard des retards de paiement et des impayés.³⁹

Pour mieux s'assurer de l'accomplissement du paiement des tarifs sous des conditions aussi rigoureuses, la SABESP les renforce avec la proposition d'autres mesures de caution. Ainsi, la compagnie étatique propose une pénalité additionnelle touchant les retards de paiement: l'entreprise aurait le droit, le cas échéant, de réduire progressivement le débit journalier moyen d'eau potable fournie à la ville de 10% par mois de retard, "jusqu'à atteindre la limite minimale 'per capita' recommandée par l'Organisation Mondiale de Santé (OMS)". La SABESP exige, de surcroît, que la municipalité lui assure une garantie de paiement bien solide: l'autorisation formelle, accordée à l'entreprise par le biais de la promulgation d'une loi municipale à cet effet, de pouvoir saisir directement auprès de la banque de l'État de São Paulo, sous certaines conditions, une partie des recettes fiscales transférées à la commune pour se faire rembourser des impayés pouvant avoir lieu dans la fourniture d'eau à la commune. Comment la municipalité, a-t-elle réagi à toutes ces propositions et exigences de la part de la SABESP?

Dans sa contre-proposition de contrat, la municipalité accepte, de manière générale, la plupart des exigences et conditions figurant dans la proposition de la compagnie étatique, mais elle le fait d'une manière toujours critique et soucieuse des intérêts de la commune. Ainsi, dans l'ébauche de contrat alternative élaborée par la SANED, la municipalité accepterait bien que la SABESP réduise le délai de paiement accordé à Diadema pour honorer les factures touchant la fourniture d'eau potable en gros à la commune par rapport à celui qui est accordé aujourd'hui aux autres villes

39 Ainsi, au lieu de la "lâcheté" des règles actuelles de paiement touchant la fourniture d'eau potable en gros, qui fixent l'échéance des factures en un mois après la consommation mensuelle de référence, en accordant aux municipalités une tolérance d'un mois supplémentaire de retard exempté d'amende, l'esquisse de contrat proposée à Diadema par la SABESP établit des normes beaucoup plus rigides: la facture mensuelle serait délivrée à la SANED jusqu'au sixième jour du mois succédant la période de fourniture, devant être payée dans les cinq jours à compter de sa date de réception, après quoi elle recevrait une amende équivalente à 10% de sa valeur, plus 1% par jour de retard, conformément à la législation en vigueur, sans aucune période de carence, ni aucune autre dérogation.

clientes de ce service. Cependant la réduction du délai de paiement acceptée par la commune devrait être de moindre envergure que celle proposée par la SABESP elle-même.⁴⁰ La municipalité accepterait également d'éliminer le mois de retard qui est aujourd'hui accordé aux communes pour payer les factures sans qu'aucune des amendes prévues dans la législation pertinente soient appliquées. La municipalité accepterait même la sévère pénalité supplémentaire que la SABESP veut lui imposer en cas de retard: la possibilité de réduire progressivement le débit journalier moyen d'eau potable fourni à la commune. Mais, elle prend le souci d'y rajouter des précisions visant à sauvegarder les intérêts municipaux. Ainsi, la municipalité de Diadema propose quelques limites à ce "droit" revendiqué par la SABESP: que cette pénalité ne soit appliquée qu'après le 60^e jour de retard; et que son application soit interdite en cas de calamité publique décrétée dans la commune. H en est de même pour ce qui concerne la solide exigence de garantie financière de paiement revendiquée par la SABESP: exceptés les cas de calamité publique, la municipalité accepte que son fournisseur d'eau la fasse appliquer, mais seulement à partir du 180^e jour de retard.

Malgré toutes les sauvegardes prévues dans la contre-proposition municipale, les points confrontés jusqu'ici avec la proposition de contrat de la SABESP nous donnent l'impression que la municipalité fait peut-être trop de concessions, en acceptant pratiquement toutes les exigences de la compagnie. En fait, certains points qui figurent dans l'ébauche de contrat de fourniture d'eau potable en gros formulée par la SABESP à l'égard de la municipalité de Diadema faisaient partie des exigences préliminaires auxquelles la compagnie conditionnait le départ des négociations autour de la "municipalisation" de l'assainissement de base de la commune, une fois juridiquement accomplie la rescision unilatérale de la concession par la municipalité. L'objectif étant celui d'aboutir à la reprise des services aussitôt que possible, la municipalité a effectivement cédé aux principales exigences de la SABESP, notamment la garantie

⁴⁰ Ce que la SANED propose à cet égard est que la facture mensuelle touchant la fourniture d'eau potable en gros soit présentée par la SABESP "jusqu'au dixième jour du mois succédant la fourniture, le paiement devant être fait jusqu'au dernier jour du même mois".

financière accordée à la compagnie que consiste à retenir les recettes fiscales de la commune pour se faire rembourser des impayés.⁴¹

Mais, ce qui nous étonne le plus dans cette affaire n'est pas telle ou telle autre concession particulière faite à la SABESP, mais plutôt le fait que la municipalité de Diadema semble accepter trop facilement de recevoir un traitement beaucoup plus rigoureux et différencié de celui accordé aux autres communes qui achètent de l'eau en gros depuis longtemps à la compagnie étatique, notamment par rapport aux conditions de paiement et de recouvrement des factures du service. Peut-on croire que la municipalité était alors aussi fragilisée au point d'être prête à céder autant dans les négociations menées avec la SABESP autour d'un aspect financier aussi fondamental dans le cadre d'instabilité et d'accélération de l'inflation qui caractérisait alors l'économie brésilienne ?

Ne passons pas trop vite à des conclusions basées uniquement sur les impressions initiales mentionnées jusqu'ici, car il faut examiner plus profondément la position de la municipalité de Diadema dans les négociations menées avec la SABESP autour des conditions de la fourniture d'eau potable en gros à la commune. Si la municipalité de Diadema accepte effectivement de recevoir de la part de la SABESP un traitement distinct (et beaucoup plus rigoureux en matière des conditions de paiement) de celui accordé aux autres communes qui sont clientes du même service, il s'agit évidemment d'une acceptation conditionnelle, soumise à une contrepartie de la compagnie étatique: son engagement à accepter les garanties de qualité de service revendiquées par la municipalité de Diadema.⁴² Dans son ébauche de contrat, celle-ci cherche à obtenir de la SABESP un compromis formel engageant la compagnie à observer un seuil minimal fixé pour le débit journalier moyen d'eau à fournir à la

41 La mairie de Diadema a effectivement élaboré un projet de loi spécifique autorisant la municipalité à offrir des telles garanties à la SABESP. Il a été soumis au vote du Conseil Municipal, et approuvé sous forme de la loi municipale n° 1328, le 6 avril 1994.

42 Par ailleurs, les dispositions transitoires figurant dans la contre-proposition de contrat présentée par la municipalité à la SABESP cherchent à assurer que Diadema ne pourra pas recevoir un traitement différent de celui accordé par la compagnie étatique aux autres communes qui en achètent de l'eau en gros qu'après la signature du contrat et l'échéance du délai d'adaptation aux nouvelles règles concerté entre les deux parties. Ainsi, d'après la proposition municipale, tant que le contrat n'est pas signé et le délai d'adaptation n'est pas fini, la SABESP devra accorder à Diadema les mêmes conditions tarifaires et de paiement actuellement en vigueur pour les autres communes qui lui achètent de l'eau du SAM.

commune, ainsi que certains paramètres de régularité dans l'approvisionnement de la ville, sous peine d'avoir à payer des pénalités en cas de manquement à ces règles. Nous en parlerons davantage ci-après.

En effet, habituée aux revendications des autres communes, la SABESP propose elle-même de faire quelques concessions (minimales) à la municipalité de Diadema par rapport à ce service. Ainsi, dans son ébauche de contrat proposée à la municipalité, la compagnie étatique s'engage à fournir à Diadema le débit journalier moyen "allant jusqu'à 850 l/s (litres par seconde)". L'entreprise précise que ce débit correspond au débit journalier moyen fourni à la commune pendant la période allant d'octobre 1992 à septembre 1993. Nous pourrions ajouter qu'il s'agit d'un débit journalier moyen relativement faible, puisqu'il se rapporte à une période pendant laquelle le rationnement d'eau n'a pas laissé de trêve à Diadema. La SABESP le sait bien, parce qu'elle cherche à élargir sa marge de manoeuvre par rapport à cette variable clef de l'approvisionnement en eau de la ville, en y rajoutant "(qu')en cas de besoin d'imposition de rationnement d'eau pour cause d'insuffisance de l'offre ou/et de l'incapacité du dispositif d'adduction ou/et de celui de stockage", la compagnie aura le droit de "réduire jusqu'à 20% le débit journalier moyen accordé à la municipalité". Ainsi, somme toute, la SABESP fixe en 680 l/s le seuil inférieur du débit journalier moyen à fournir à la commune.

La SABESP admet encore que le non respect de cette dernière limite puisse donner lieu à des pénalités, sans pour autant en proposer aucune elle-même. En revanche, la compagnie n'oublie aucunement de prévoir bien des circonstances dérogatoires aux éventuelles pénalités, comme les interruptions de l'approvisionnement de la commune motivées par des travaux de maintenance dans les équipements de production et d'adduction d'eau potable impliqués, dont la programmation doit être communiquée par l'entreprise à la municipalité avec au moins trois jours d'avance. La SABESP rajoute encore que "les cas d'urgence ou atypiques, tels que des coupures d'énergie électrique, des ruptures de canalisations adductrices, etc., seront réglés entre les techniciens de la SABESP et ceux de la municipalité, devant être traités comme des

situations à part". Nous devons finalement rajouter que la SABESP impose une condition fondamentale pour s'engager à assurer un débit journalier minimum d'eau à Diadema: que la commune développe un programme de contrôle des pertes dans la distribution. Comment la municipalité a-t-elle négocié ces points? Quelles sont les garanties revendiquées par le pouvoir municipal à la SABESP?

Pour bien s'assurer de meilleures garanties de qualité de service concernant la fourniture d'eau potable en gros par la SABESP, la municipalité de Diadema élabore elle-même sa propre formule réglementant les limites et les variations possibles dans le débit journalier moyen à fournir à la commune, laquelle se traduit par l'expression suivante:

$$DJMC = \frac{(1 - p')}{(1 - p)} \times \left(\frac{POPc}{POPRMSP} \times \frac{CRRMSP}{PTRMSP} \times \frac{CNRc}{PTRMSP} \right) \times PJMRMSP$$

où les variables correspondent à:

DJMc = débit journalier moyen d'eau à fournir à la commune de Diadema, mesuré à l'entrée de l'eau dans les réservoirs municipaux;

POPc = population urbaine de la commune, suivant les projections annuelles présentées officiellement par la fondation IBGE;

POPRMSP = pop. urbaine de la région métropolitaine de S. Paulo selon la même source;

CRRMSP = consommation résidentielle d'eau de la RMSP, suivant la moyenne mobile relative aux douze mois précédant immédiatement la période de référence;

CNRc = consommation non résidentielle d'eau de la RMSP selon le même critère de la variable précédente;

PTRMSP = production totale d'eau potable de la RMSP (idem);

PJMRMSP = production journalière moyenne d'eau potable de la RMSP;

p' = taux moyen des pertes physiques d'eau dans la distribution au sein de la RMSP;

p = taux moyen des pertes physiques d'eau dans le SAM.

Sans entrer dans les détails d'une explication mathématique de cette formule proposée par la commune, nous pouvons la traduire comme un effort d'engager la SABESP à assumer deux compromis: premièrement, celui de maintenir le débit moyen

d'eau net (ce qui exclut les pertes physiques de l'adduction et de la distribution) fourni à la commune dans les douze derniers mois; deuxièmement, celui de faire augmenter l'offre d'eau potable conformément au taux de croissance de la population et de la demande. Donc, il s'agit plutôt d'une formule conservatrice à l'égard des compromis fixés pour la SABESP en matière de volume d'eau à fournir à la commune, puisqu'elle n'engage aucunement la compagnie à améliorer la situation actuelle, mais plutôt à éviter qu'elle ne s'empire.⁴³ Rajoutons que la municipalité accepte bien de s'engager à développer un programme de contrôle des pertes d'eau "compatible avec le programme analogue préconisé (par la SABESP) pour l'ensemble de la RMSP".

En ce qui concerne la régularité de l'approvisionnement, en revanche, la municipalité avance beaucoup d'exigences qui impliquent une réduction de la marge de manoeuvre dont dispose la SABESP pour implanter le rationnement d'eau dans la ville. Autrement dit, la municipalité essaye de fixer des limites à la discontinuité de la fourniture d'eau potable à la commune: au-delà de telles limites la discontinuité dans la prestation du service impliquerait des pénalités financières à l'égard de la SABESP, dont la valeur pourrait être déduite par la municipalité du montant de la facture à lui payer pour l'achat de l'eau en gros.⁴⁴

Ainsi, la municipalité de Diadema accepte que la SABESP réduise temporairement le débit journalier moyen d'eau potable (DJM) fourni à la commune sans subir aucune pénalité financière, à condition que cette réduction se fasse dans les limites suivantes: premièrement, le DJM mesuré dans une intervalle de trois heures ne pourra pas être inférieur à 50% du DJM résultant de la formule proposé par la commune; deuxièmement, le DJM mesuré dans une intervalle de douze heures ne

⁴³ Pour mieux s'assurer de cet objectif, la municipalité rajoute encore deux clauses de sauvegarde fondamentales: d'une part, elle détermine que tous les paramètres de la formule proposée soient révisés chaque mois et, d'autre part, que des faits nouveaux pouvant altérer significativement la production ou la demande d'eau de la commune et répercuter dans les paramètres de la même formule (comme la mise en fonctionnement de nouveaux systèmes producteurs d'eau potable dans la RMSP ou l'implantation de gros établissements à fort impact urbain dans le territoire municipal) soient pris en compte lors des révisions du contrat à partir d'une évaluation conjointe entre la SABESP et la mairie de Diadema.

⁴⁴ Rajoutons que ce principe se trouve implicitement reconnu et accepté dans la proposition de contrat relevant de la SABESP, puisque la compagnie propose que la valeur à payer par la commune de Diadema pour la fourniture d'eau potable en gros jusqu'à l'échéance de la facture devra tenir compte de "la demande contractée, et des volumes mensuels effectivement fournis, multipliés par les tarifs respectifs..." (souligné par moi).

pourra pas être inférieur à 75% du DJM résultant de la même formule; troisièmement, le DJM mesuré en vingt-quatre heures pourra descendre jusqu'à 90% du DJM dérivant de cette formule, si la différence constatée est compensée dans la période suivante. À part quelques situations exceptionnelles, toute réduction par la SABESP du DJM d'eau potable fourni à la commune impliquerait la pénalité suivante: l'attribution d'un décompte équivalent à 1,0% de la valeur de la facture d'eau à payer par la municipalité par jour de manquement aux règles, ce décompte étant appliqué à chaque fraction de 5% en dessous de la limite de réduction fixée.⁴⁵ Rajoutons, en passant, que d'autres pénalités sont également prévues pour des manquements à d'autres exigences avancées par la municipalité dans son ébauche de contrat, notamment en matière de la qualité de l'eau à fournir à la commune, ou encore, de garantie d'accès à des informations opérationnelles de part et d'autre. S'agissant d'un point crucial, le dernier aspect nous renvoie au quatrième et dernier enjeux négocié dans les propositions de contrat formulées par chacune des parties en question: celui de la circulation d'informations clefs entre elles.

De son côté, la SABESP revendique dans sa proposition de contrat que, "lors de la révision annuelle du contrat, les plans et les programmes d'expansion, de modification, ou d'implantation du réseau de distribution d'eau (de Diadema) pouvant provoquer, conjointement ou isolément, une augmentation significative de la demande municipale feront l'objet de discussions spécifiques" avec l'entreprise. La compagnie étatique revendique le droit d'avoir accès au programme de contrôle de pertes formulé par le service municipal de distribution d'eau, y compris ses résultats, lesquels seront tenus en compte ensemble avec le Schéma directeur d'approvisionnement en eau de la commune et le plan tarifaire du service lors de la révision du contrat. En contrepartie de ces revendications, la SABESP s'engage à rendre disponible à la municipalité de

⁴⁵ Les situations exceptionnelles correspondent à peu près à celles prévues par la compagnie étatique elle-même: d'une part, les "cas d'urgence ou atypiques tels que des coupures d'énergie électrique ou des ruptures des canalisations adductrices"; d'autre part, les interruptions dans la fourniture d'eau résultant de travaux de maintenance dans les équipements impliqués. Pour ce qui concerne les premiers, la municipalité accepte le principe de traiter chaque cas comme une affaire spécifique à régler conjointement avec la SABESP, alors qu'elle exige de la compagnie de l'avertir avec cinq jours d'avance (au lieu des trois proposés par l'entreprise) de tous les travaux programmés pouvant provoquer des coupures dans l'approvisionnement de la commune.

Diadema "les informations directement rapportées" à l'approvisionnement de la commune, touchant principalement les débits et les niveaux des réservoirs. La compagnie rajoute, cependant, que "les moyens électroniques ou de télécommunication employés (par la commune) pour obtenir de telles informations devront être approuvés par la SABESP", qui ne permettra "aucune action pouvant interférer dans l'opération du SAM".⁴⁶ La compagnie revendique encore le droit de surveiller l'implantation de ces équipements par la commune, ainsi que celui d'avoir libre accès à ses propres équipements de télécommande et de télémétrie installés dans les réservoirs municipaux afin d'assurer leur entretien.

La municipalité de Diadema, à son tour, accepte pratiquement toutes les conditions imposées par la SABESP pour avoir accès aux informations opérationnelles ayant trait à l'approvisionnement de la commune, y compris l'approbation par la compagnie de tout projet de système électronique de contrôle opérationnel à installer dans les réservoirs municipaux. Mais la municipalité revendique, en plus, l'accès à des informations non opérationnelles touchant le Schéma directeur métropolitain d'approvisionnement en eau et ses révisions - ou encore, les programmes d'investissement ou d'expansion des systèmes de production et d'adduction d'eau potable de la RMSP élaborés par la SABESP - qui peuvent avoir une emprise directe ou indirecte sur l'approvisionnement de Diadema. Pour, mieux assurer l'accomplissement des compromis d'échange d'informations fixés entre les deux parties, la municipalité propose encore une pénalité financière: la partie qui refuse de répondre à une sollicitation formelle d'information de l'autre partie prévue dans le contrat devra lui payer une amende équivalente à 5% de la facture d'eau du mois correspondant.

Ayant examiné les principaux enjeux figurant dans les propositions de contrat commercial touchant la vente d'eau potable en gros par la SABESP à la municipalité de

⁴⁶ > Nous devons remarquer que la SABESP cherche à éviter ici que la SANED puisse faire ce que le SEMAS A a fait à Santo André avec son programme de développement opérationnel (PDO): élaborer un projet de télémétrie et de télécommande pour le réseau de distribution d'eau potable de la commune sans donner aucune satisfaction ou information à son égard à la compagnie étatique. Comme nous l'avons vu au chapitre V (section 2.3), cette ligne d'action du PDO ne visait pas à interférer directement dans l'opération du SAM. Cependant, la pleine connaissance des possibilités opérationnelles de ce système était effectivement un des objectifs affichés du projet du SEMASA, qui avait la ferme l'intention de participer indirectement des décisions opérationnelles le concernant

Diadema, il faut que nous nous interroguions maintenant sur les aboutissements et, surtout, sur la signification des négociations entamées à leur égard.

En ce qui concerne la première question, les résultats semblent plutôt décevants: aucune proposition de contrat n'a été signée par les deux parties, de sorte que la fourniture d'eau potable en gros à Diadema obéit aux mêmes conditions en vigueur aujourd'hui pour les autres communes clientes de ce service. Cela veut dire qu'elle ne dispose d'aucune garantie de volume minimum à recevoir ou de régularité de l'approvisionnement, alors que la SABESP reste sans aucune assurance de recevoir son paiement à jour. Le renouvellement de la direction de la SABESP qui a eu lieu suite à l'élection de Mario Covas au poste de gouverneur de l'État de São Paulo à la fin 1994 a fini par interrompre les négociations entre la compagnie et la municipalité de Diadema. Avec un projet de décentralisation de la SABESP à l'étude, le nouveau gouvernement a élu le Consortium de l'ABC comme la sphère privilégiée pour négocier avec la compagnie et d'autres organismes de l'État toutes les questions qui se rapportent à la gestion des ressources hydriques, de l'eau potable ou de l'assainissement de cette région. Ainsi, la possibilité de la SABESP renégocier les conditions de la vente d'eau en gros avec chacune des communes autonomes qui en sont des clientes se trouve pour l'instant écartée.⁴⁷

Malgré les apparences, la réponse à la seconde question s'avère plutôt encourageante. Même si aucun contrat commercial de fourniture d'eau potable en gros n'a été signé conjointement par la Mairie de Diadema et la SABESP, leurs respectives propositions à cet égard montrent que les deux acteurs se trouvent prêts à faire de concessions et à proposer des exigences mutuelles pour améliorer les conditions essentielles du service (financement, régularité, etc.). Cela peut indiquer que la dimension institutionnelle de l'intégration des services d'eau de la RMSP a toutes les chances d'avancer dans la conjoncture actuelle.

47 Rappelons que cette possibilité est prévue dans le règlement tarifaire de la SABESP (Décret n° 21.123 du 4 août 1983) qui, après définir la formule de calcul de tarifs touchant la fourniture d'eau potable en gros aux communes autonomes de la RMSP, détermine que les autres conditions touchant ce service devront être définies par le biais de contrats signés par la compagnie avec chacune des municipalités clientes (art 22). Comme nous l'avons déjà vu, ce point est resté lettre morte, parce que la compagnie n'a jamais signé aucun véritable contrat commercial avec les communes concernées.

2.2 - L' intégration des services de collecte et évacuation des eaux usées au système métropolitain de transport , d'interception et d'épuration des effluents

À l'instar de l'analyse du système métropolitain intégré d'eau potable que nous venons de développer en 2.1, cette section du chapitre se consacre à analyser comment chaque mode de gestion traite les dimensions technique, économico-financière et politico-institutionnelle de l'intégration des réseaux municipaux d'égouts au dispositif métropolitain de transport, interception et épuration des effluents dont la gestion relève de la SABESP. Quels sont les enjeux des modes de gestion comparés par rapport à chacun de ces différents aspects de l'intégration dans ce domaine? S'avèrent-ils les mêmes que ceux relatifs à l'eau? Ont-ils une emprise comparable? Pour mieux répondre à ces questions, nous allons analyser ici l'expérience des deux communes constituant nos études de cas, en essayant toujours de confronter et analyser les points de vue respectifs de la SABESP et des municipalités en question.

Comme la précédente, cette section est divisée en trois items. Le premier rappelle quelques caractéristiques historico-structurelles du système métropolitain d'égouts devant guider notre analyse de l'intégration dans ce domaine. Les autres analysent respectivement les enjeux de l'intégration métropolitaine des réseaux d'égouts en gestion municipale et en gestion étatique, à partir de nos deux études de cas.

a) Remarques préliminaires sur l' intégration métropolitaine dans le domaine des égouts

En récapitulant ce que nous avons vu à la section 1.2, nous pouvons résumer les caractéristiques essentielles du système métropolitain de collecte, transport, interception et épuration des eaux usées de Grande São Paulo en trois traits fondamentaux: 1) son caractère institutionnel hybride, relevant du fait que ce système est censé relier les réseaux d'égouts de dix-huit communes, parmi des municipalités concédantes et non

concedantes de l'agglomération, à un même dispositif supramunicipal géré par la SABESP; 2) le fait qu'il soit plutôt un "système à intégrer" que proprement un "système intégré", puisque le dispositif technique s'avère largement inachevé, alors que les conditions financières et institutionnelles de l'intégration des réseaux municipaux d'égouts à ce système sont encore largement indéfinies; 3) la désarticulation du dispositif déjà existant, qui se caractérise soit par la sous-utilisation de la capacité installée, soit par l'inactivité des infrastructures d'aval (les stations d'épuration et les intercepteurs), en fonction du faible degré d'implantation de celles en amont (les collecteurs-tronc).

En effet, ce sont les deux dernières caractéristiques qui distinguent le système métropolitain d'égouts du système métropolitain d'eau potable. À l'origine de ces deux traits fondamentaux du système métropolitain d'égouts - son caractère inachevé et le manque d'articulation entre ses différents maillons - nous trouvons des problèmes de planification et d'articulation politico-institutionnelle liés à des caractéristiques structurelles du dispositif technique impliqué. Parmi celles-ci, il faut considérer avant tout le fait que l'intégration de différents réseaux au dispositif métropolitain n'est pas une condition préalable à l'existence des services municipaux d'égouts, mais plutôt une articulation à développer en aval, ou encore, un besoin qui s'affirme *a posteriori*. Sorte d'introduction à nos réflexions sur l'intégration dans le domaine des égouts suivant les modes de gestion, l'analyse des problèmes mentionnés exige un certain recul historique aux origines du dispositif actuellement existant

En fait, la plupart des infrastructures du système métropolitain d'égouts que nous avons examinées à la section 1.2 ont été conçues dans le cadre du SANEGRA. Il s'agit du gros programme d'investissements dans l'assainissement de l'agglomération métropolitaine de São Paulo qui a été lancé en 1976, dont les travaux devaient s'étaler de 1977 jusqu'à l'an 2000. Les difficultés touchant aujourd'hui les systèmes Barueri, Suzano et ABC, ceux qui ont été conçus avant le Projet Tietê, reflètent largement des problèmes de planification et de financement hérités du SANEGRA. C'est pourquoi

nous allons analyser ici certains aspects de ce plan, en mettant l'accent sur les difficultés connues par le système ABC.

S'agissant du cinquième plan d'assainissement et de dépollution des eaux de la *Grande São Paulo*, le S ANEGRAN s'inscrit dans l'histoire plus large de la planification de ce secteur dans la région.⁴⁸ Comme il s'agit également du premier ayant abouti à des travaux significatifs dans ce domaine, nous cherchons à résumer par la suite les principales critiques qui ont été soulevées à son égard. Commençons par un bref rappel de ses objectifs et de son programme de travaux.

Au départ, le SANEGRAN s'est fixé des objectifs très ambitieux, prévoyant une desserte à terme en collecte des eaux usées correspondant à 88% de la population urbaine de la métropole, ainsi que l'implantation de trois grosses stations d'épuration, dont la capacité globale de traitement secondaire devait atteindre le fabuleux débit de 95 m³/s d'eaux usées ainsi distribués: 63 m³/s à traiter dans la station d'épuration de Barueri, plus 16,9 m³/s dans la station de Suzano, et 15,1 m³/s dans celle de l'ABC.

En examinant le programme du SANEGRAN, on s'aperçoit qu'il est beaucoup plus qu'un "grand" plan pour la métropole: il est plutôt un projet surdimensionné. Cela se fait remarquer, avant tout, par une présomption maximaliste du débit des eaux usées à traiter comme l'a constaté FTGUEIREDO FERRAZ (1991), il était question de traiter pratiquement l'ensemble des eaux usées du bassin hydrographique du Haut Tietê, dont le débit moyen annuel (après prélèvement et consommation) s'avère souvent inférieur aux 95 m³/s fixés dans le projet. Une telle performance aurait devancé les projets les plus ambitieux des pays développés dans ce domaine. Il en va de même pour la surdimensionnée station d'épuration de Barueri, dont la capacité à terme n'aurait pas de parallèle au monde, puisqu'elle aurait même dépassé l'actuel record mondial dans la matière: la station d'épuration des eaux usées de Chicago.⁴⁹

⁴⁸ Nous y reviendrons à l'item "c" des nos "Conclusions Générales". Pour en savoir plus, consulter JACOBI (1989:38^1) et SEMASA (1990), entre autres.

⁴⁹ Cette hypertrophie de la station d'épuration de Barueri impliquerait des problèmes techniques considérables. Comme nous rappelle F. FERRAZ (1991), les installations de pompage de cette station devaient atteindre une capacité de relèvement de 70 m³/s d'eaux usées à la hauteur de 22 mètres. Il nous avertit qu'une telle prouesse technique, en concentrant un énorme volume d'eaux usées au confluent du Tietê et du Pinheiros, au coeur de la métropole, ne serait guère à l'abri d'une coupure temporaire d'énergie électrique dans les unités de relèvement. Si jamais cela arrivait, les conséquences

D'après F. FERRAZ (1991), ce surdimensionnement du programme SANEGRAN était dû essentiellement à une erreur méthodologique, fondée sur une projection démographique alarmiste selon laquelle la population de la RMSP arriverait à 23,5 millions d'habitants à l'an 2.000. C'était, disait-il, une projection complètement déconnectée d'une politique d'aménagement du territoire déterminant un certain degré de contrôle sur la croissance de la population métropolitaine. Le célèbre ingénieur, ancien maire de la capitale pauliste, critique encore plusieurs aspects du projet, comme les coûts d'investissement astronomiques impliqués, la lourdeur et l'inflexibilité des choix techniques retenus, et les impacts environnementaux négatifs qui en découlerait (pp. 155-62). 50

En ce qui concerne les coûts d'investissement du SANEGRAN, nous pouvons rappeler ici les chiffres fournis par JACOBI (1989). Selon lui, le budget prévisionnel de ce programme prévoyait un investissement global fixé en 1976 à plus de 4,2 milliards de dollars, soit un investissement annuel de US\$ 215 millions jusqu'à l'an 2000⁵¹. En fait, la SABESP reconnaît avoir investi dans ce programme jusqu'en 1990 un montant de US\$ 1,5 milliard (suivant le cours moyen de la monnaie américaine en 1991).

Il est évident qu'un projet présentant tellement de difficultés et contenant un programme de travaux et d'investissements aussi pharaonique, véritable manifestation tardive du "miracle brésilien" alors révolu, n'aurait pu aucunement éviter les ravages de la crise des années 80, dont les effets sur l'ensemble du PLANASA ne vont pas tarder à se manifester⁵². Les travaux du SANEGRAN vont ainsi connaître de longues

environnementales seraient véritablement calamiteuses: les rivières recevraient alors une volumineuse charge polluante qui provoquerait des odeurs insupportables dans un rayon couvrant une large partie de la métropole... (p.160)

50 j^a dernier aspect touche principalement la dégradation du réservoir Billings, le principal corps d'eau de la RMSP, envers lequel les effluents sortant des stations d'épuration, avec leur charge polluante résiduelle, seraient pompés. Comme nous allons le voir à l'item "c" de nos "Conclusions Générales", ce pompage (qui convenait beaucoup aux intérêts du secteur électrique) avait été remis en question par le plan d'assainissement de la RMSP ayant précédé le SANEGRAN, connu comme "la solution intégrée".

51 Les chiffres cités par JACOBI (1989:41) correspondent à la valeur moyenne du dollar en 1976.

52 Il ne faut pas oublier que la plupart des investissements de la SABESP dans le SANEGRAN provenaient du système financier d'assainissement coordonné par la BNH, étant effectués dans le cadre du PLANASA. Ils ont été largement responsables, d'ailleurs, par l'énorme concentration des investissements du PLANASA en égouts dans l'Etat de São Paulo (v. chapitre lu, section 2.2.1).

interruptions et de nombreux retards. La construction des stations d'épuration de Suzano et de Barueri démarre dès 1977. Cependant, la première n'est mise en marche qu'en 1982 avec moins du tiers de sa capacité initialement prévue, alors que la dernière est inaugurée quatre ans plus tard, avec une capacité effective correspondant à peine à 5,5% de celle fixée dans le projet originel. Quant à la station d'épuration de l'ABC, sa construction démarre en 1978, mais on reste toujours dans l'attente de son inauguration. Les travaux ont été interrompus en 1981, ayant été repris (dans un rythme assez lent) seulement en 1989 et, puis, interrompus à nouveau à la mi 1994.

Cependant, la crise économique qui frappe le secteur et l'ensemble du pays dans les années 80 ne peut pas expliquer seule les nombreux va-et-vient du SANEGRA, qui continuent après sa révision pendant le gouvernement de Franco Montoro (1982-1985), notamment dans la région de l'ABC.⁵³ D'après certains dirigeants des services municipaux d'eau et d'égouts de cette région, il faudrait également tenir compte des nombreuses "erreurs" de planification de ce plan.

Selon le directeur du Service d'eau et d'assainissement de Santo André, M. Montenegro, l'exécution du SANEGRA dans l'ABC révèle une "inversion du programme des travaux": la SABESP aurait privilégié la construction de la station d'épuration des eaux usées au détriment des maillons en amont, alors que, d'un point de vue purement fonctionnel, l'ordre logique serait d'abord l'implantation des collecteurs-tronc, puis des intercepteurs, et enfin de la station. Par conséquent, le premier module de la station d'épuration de l'ABC se trouvait presque achevée début 1990, mais ne pouvait pas fonctionner: l'implantation des intercepteurs correspondants était incomplète, alors que celle des collecteurs-tronc devant y conduire les effluents était presque nulle. D'après lui, cette "inversion" n'était pas véritablement une erreur technique :

•^{>i} Cette révision décide de diminuer la capacité projetée des stations d'épuration déjà en construction, et d'augmenter leur nombre par de nouveaux projets. Mais, faute de moyens financiers (récession, crise du PLANASA), rien ne change concrètement: le ralentissement de l'ensemble du programme et l'interruption de certains travaux vont continuer. La véritable révision du SANEGRA ne surgit que dix ans plus tard, avec le lancement du Projet Tietê.

"ce qui a prévalu à l'époque fut la logique des entreprises du BTP liées au gouvernement: c'était beaucoup plus facile et beaucoup plus rentable pour ces entreprises de construire d'abord la station d'épuration, ne serait-ce que parce que les travaux de moindre envergure concernant la construction des collecteurs et intercepteurs provoquent des perturbations dans la voirie urbaine, et soulèvent des problèmes d'expropriation" - cité par MELLO (1990:41)

Montenegro considère que cette inversion du programme des travaux se trouve à l'origine de l'arrêt du financement du SANEGRA par la Banque Mondiale: la conclusion de la station d'épuration de l'ABC sans les canalisations connexes en amont n'apporterait aucun bénéfice économique ou environnemental qui aurait pu justifier les investissements correspondants.

Le directeur du service municipal d'eau et d'égouts de São Bernardo n'est pas entièrement d'accord avec l'idée d'une inversion délibérée du programme de travaux. Pour lui, il y a eu plutôt un mauvais choix des priorités. H considère qu'il fallait d'abord construire une première étape de la station d'épuration conjointement avec une partie des canalisations complémentaires. Cela aurait permis de traiter déjà une partie des eaux usées de la région, alors que le restant des installations serait graduellement mis en place (*ibidem*).

De son côté, la SABESP refuse catégoriquement toute responsabilité à l'égard de l'arrêt des travaux et des retards dans la mise en fonctionnement de la station d'épuration de l'ABC. D'après le directeur du département de constructions de la compagnie, les travaux d'implantation de la station d'épuration ont été arrêtés en 1981 parce que les municipalités de l'ABC, "n'ayant pas concédé leurs services d'assainissement de base à la SABESP" dans le cadre du PLANASA, "n'ont pas assumé leur propre responsabilité de conduire leurs eaux usées à la station en construisant les collecteurs-tronc correspondants" (*ibid.*).

Nous pouvons tirer deux conclusions de cette brève rétrospective des problèmes connus par le SANEGRA. La première consiste à reconnaître que l'actuelle désarticulation entre les différents maillons du système intégré d'égouts trouve son origine dans les difficultés d'articulation politico-administrative entre la SABESP et les municipalités impliquées. La seconde est que ces difficultés ont lieu principalement

autour de l'implantation des collecteurs-tronc, qui s'avèrent être le véritable goulet d'étranglement du système. Essayons d'approfondir la dernière conclusion, puisqu'il s'agit d'un point clef pour les analyses que nous allons développer aux prochains items.

Comme nous l'avons vu auparavant, les collecteurs-tronc sont des canalisations de diamètre moyen qui doivent être installées dans le fond des vallées ou/et le long des ruisseaux, pour effectuer la liaison entre le réseau d'égouts de chacune des municipalités impliquées et les intercepteurs du système intégré de la RMSP. Ces canalisations peuvent être circonscrites dans les limites d'une municipalité ou, au contraire, s'inscrire dans le territoire d'un certain nombre de communes contiguës. Partant de ces caractéristiques, nous constatons deux difficultés principales concernant leur implantation: d'une part, en tant qu'élément de liaison entre les réseaux municipaux d'égouts et le dispositif métropolitain de transport, interception et épuration des effluents, les collecteurs-tronc constituent une sorte de "frontière" en litige entre le territoire technico-fonctionnel des services municipaux et celui du "service métropolitain" géré par la SABESP, faisant l'objet de conflits de compétence entre la compagnie et les municipalités impliquées;⁵⁴ d'autre part, avec l'occupation désordonnée et souvent irrégulière des fonds de vallées par des établissements industriels ou commerciaux, par des formes de sous-logement des populations à faible revenu, ou encore, par des voies de circulation routière, l'implantation des collecteurs-tronc nécessite l'intervention préalable ou concomitante des mairies soit pour exproprier les terrains riverains (avec l'éventuelle réinstallation des populations concernées), soit pour rectifier les cours d'eau, ou encore, pour implanter la voirie et les canalisations du réseau d'assainissement pluvial.⁵⁵ Nous allons voir que, en raison de ces caractéristiques structurelles, la situation des collecteurs-tronc s'avère un lieu d'analyse essentiel pour comprendre les problèmes techniques, financiers et institutionnels de

54 H s'agit d'une situation analogue à celle des réservoirs d'eau par rapport au SAM.

55 il ne faut pas oublier que l'assainissement pluvial et la voirie urbaine constituent des infrastructures dont la provision relève toujours de la compétence municipale au Brésil. Quant aux expropriations des terrains urbains, même si les contrats de concession permettent à la SABESP de les effectuer elle-même dans les municipalités concédantes, la compagnie dépend toujours d'une initiative préalable des mairies, qui doivent attribuer aux terrains à être expropriés le statut *d'aires d'utilité publique* par décret municipal.

l'intégration métropolitaine dans le domaine des égouts, quel que soit le mode de gestion des réseaux municipaux impliqués.

b) Santo André et l'intégration du service de collecte et évacuation des eaux usées en gestion municipale

Dans l'item antérieur, nous nous sommes focalisés sur les problèmes de la dimension technique de l'intégration dans le domaine des égouts, en essayant de montrer que les collecteurs-tronc constituent le principal goulet d'étranglement du système métropolitain "à intégrer". Maintenant, nous allons concentrer notre analyse de l'intégration également sur ce maillon du système, mais l'accent sera mis ici plutôt sur les dimensions institutionnelle et financière du problème de l'intégration, tel qu'il se pose dans le contexte de la gestion municipale. Encore une fois, pour pouvoir mieux avancer, notre réflexion devra commencer par un petit recul dans le temps, cherchant à reconstituer quelles étaient les conditions générales de l'implantation des collecteurs-tronc du système ABC avant le lancement du Projet Tietê, spécialement à Santo André.

En fait, à la fin des années 80, nous trouvons l'implantation des collecteurs-tronc du système ABC dans une impasse, dont l'enjeu principal est la définition des responsabilités politico-institutionnelles et financières qui incombent respectivement à la SABESP et aux municipalités non concédantes de la région à cet égard. Examinons cette situation de plus près.

Peu avant la reprise des travaux de la station d'épuration de l'ABC en 1989, un accord concernant les collecteurs-tronc est conclu entre la SABESP et les municipalités non concédantes de la région. Cet accord détermine une division du travail entre les parties en question: les municipalités se chargeraient elles-mêmes d'implanter toutes les canalisations au diamètre inférieur à 450 mm, alors que la compagnie étatique se chargerait de l'implantation de celles de calibre équivalent ou supérieur à cette limite. La SABESP arrive alors à obtenir un financement de la BID pour implanter dans l'ABC les 38 kilomètres de collecteurs-tronc correspondant à sa part dans cet accord. Cependant

les municipalités ne connaissent pas le même sort, n'arrivant pas à obtenir les US\$ 17,5 millions nécessaires au financement des travaux d'implantation des 76 kilomètres de collecteurs à leur charge. Elles demandent alors à la SABESP d'intervenir dans le rôle d'intermédiaire auprès de la BID, pour négocier avec la banque un prêt à leur destination pour financer ces travaux. Mais les négociations échouent rapidement. La BID ayant conditionné la libération de l'argent à l'approbation des travaux par le conseil municipal de chacune des municipalités impliquées, l'ensemble du processus s'enlise dans le manque de définition sur les tarifs que les communes impliquées devraient payer à la SABESP pour le traitement de leurs eaux usées après la mise en marche du système.⁵⁶

En présence d'une telle impasse, la situation des collecteurs-tronc du système ABC avant le lancement du Projet Tietê, était bien précaire. Comme nous l'avons déjà vu, d'après le rapport du Groupe Exécutif chargé de l'implantation du Projet Tietê (GESP,1991), ces canalisations se trouvaient "en construction" dans les villes de Diadema et Mauá, alors qu'il y en avait à peine 10 kilomètres implantés à São Bernardo, plus un "montant non quantifiable" installé à São Caetano (constitué par des canalisations de fond de vallée du réseau municipal d'égouts). Quant à Santo André, toujours selon le même rapport, les collecteurs-tronc y étaient "inexistants", alors que le Service municipal d'eau et d'assainissement de Santo André affirmait qu'il y en avait quelques-uns "en construction" à la même époque (SEMASA, 1991b: 14). Malgré l'imprécision de ces informations, il est possible d'y voir comment la région se trouvait dépourvue par rapport aux besoins du système ABC en collecteurs-tronc, qui ont été estimés plus tard, dans le cadre du Projet Tietê, en 103 kilomètres de canalisations.

->" Cette impasse autour du financement et de l'implantation des collecteurs-tronc du système ABC nous amène à revenir sur une question soulevée à l'item précédent Nous pouvons penser que la dite "inversion" du chronogramme des travaux ayant caractérisé historiquement le développement du système intégré dans la région aurait pu être motivée également par d'autres soucis que le seul intérêt des entreprises du BTP associés au SANEGRAN: vu les difficultés des maillons en amont, la priorité accordée aux lourds investissements dans la station d'épuration pourrait relever d'une stratégie visant à rendre l'ensemble du programme irréversible, le poids des compromis financiers assumés étant une puissante caution à assurer l'irréversibilité souhaitée. Évidemment, il n'y a pas d'incompatibilité entre les deux arguments, puisque la stratégie de l'irréversibilité ne contrarie aucunement les intérêts des entreprises du BTP impliquées. Elle montre, néanmoins, que les problèmes de mise en oeuvre du SANEGRAN peuvent être envisagés sous plusieurs angles différents.

Revenons aux informations divergentes sur la situation qui caractérisait l'implantation des collecteurs de Santo André à la mi 1991: lorsque la SABESP les jugeait "inexistants" dans la commune, le SEMASA affirmait qu'ils s'y trouvaient "en construction". Cela suggère que ce qui se trouvait alors derrière le mot "en construction", employé aussi bien dans le discours de la mairie de Santo André que par la SABESP (à l'égard des collecteurs des municipalités concédantes du système ABC): il s'agissait toujours de travaux préalables, ou plutôt de projets en cours d'élaboration; en tous cas, jamais de véritables chantiers déjà en pleine activité.

Au-delà de la rareté et de l'imprécision de l'information disponible sur les collecteurs-tronc du système ABC, le bref tour d'horizon que nous venons de faire à ce propos nous permet de dégager une hypothèse implicite dans le rapport du Groupe Exécutif du Projet Tietê (GESP,1991). Sous l'optique de la SABESP (qui est la source de toute l'information concernant l'assainissement de base de la RMSP figurant dans ce même rapport), l'impasse touchant l'implantation des collecteurs de l'ABC n'existait qu'à l'égard des municipalités dites autonomes, car ces canalisations se trouvaient "en construction" dans les deux villes concédantes appartenant alors au système intégré régional d'épuration des eaux usées: Diadema et Mauá. Autrement dit, l'hypothèse sous-jacente au discours de la SABESP peut être traduite dans la formule suivante: *en gestion municipale, les problèmes de l'intégration des réseaux municipaux d'égouts au dispositif métropolitain d'épuration des eaux usées dépassent largement la dimension technique, puisque leur solution dépend d'une difficile articulation d'intérêts et d'initiatives visant à développer des formes de concertation ou coopération politico-administrative et financière entre la compagnie, d'un côté, et les mairies concernées, de l'autre; en gestion étatique, le fort degré de centralisation de la gestion sectorielle conduite par la compagnie concessionnaire devrait lui permettre de **contourner** la plupart de ces problèmes et, ainsi, de mieux "administrer" les différents aspects de l'intégration.*

Remarquons que, considérée comme une hypothèse, cette supposition que nous attribuons à la SABESP aurait le mérite d'expliquer pourquoi le système ABC a été

celui le plus en retard au sein du SANEGRA, vu que le noyau dur de ce système (en matière de population, de volume d'eaux usées et d'effluents industriels collectés), l'ABC *stricto sensu* (Santo André, S. Bernardo et S. Caetano) a toujours résisté au PLANASA, étant caractérisé depuis le départ par la gestion municipale des services d'assainissement de base. Mais, par delà les spéculations abstraites sur ce sujet, nous étudions de cas peuvent-elles nous permettre de confirmer ou, au contraire, d'infirmer une telle hypothèse?

N'essayons pas de répondre à cette question maintenant, car il faut baser notre réponse sur une analyse empirique comparative confrontant les expériences de Santo André et Diadema par rapport au développement de l'intégration de leur réseau d'égouts au dispositif métropolitain de dépollution des eaux du Haut Tietê. Conformément à l'organisation de ce chapitre, nous n'allons analyser ici que le cas de Santo André, laissant celui de Diadema pour l'item prochain, où nous allons développer l'analyse comparative devant nous permettre de trancher la dernière hypothèse. Revenons donc à la situation des collecteurs de Santo André dans le contexte du système ABC.

À partir du début des années 90, les acteurs politico-institutionnels impliqués commencent à envisager des stratégies pour sortir de l'impasse financier et institutionnel qui s'est constitué autour de l'implantation des collecteurs-tronc dans la région de l'ABC. Du côté de la SABESP, lorsque la reprise des travaux de construction de la station d'épuration de l'ABC se poursuit, la compagnie commence à définir et à négocier avec la BID le montage financier du programme de travaux qui sera lancée et divulgué plus tard sous l'appellation de Projet Tietê. Du côté de la municipalité de Santo André, la mairie commence à assainir les fonds des vallées dans le cadre du programme d'urbanisation des bidonvilles, en réalisant des actions et des travaux préparatoires qui, dans les conditions habituelles, précèdent non seulement l'implantation des collecteurs-tronc d'égouts, mais aussi des canalisations du réseau de drainage des eaux de pluie, et toutes les autres infrastructures liées à la voirie. Ces travaux comprennent l'aplanissement des terrains, le remblayage des aires marécageuses, la contention des berges, la rectification et le curage des cours d'eaux, voire le déplacement et le

relogement des populations occupant des aires exposées à des risques d'inondation ou de glissement de terre (v. Chap. V, section 1.4).

En fait, avec ce type d'intervention municipale sur les fonds de vallée en arrière, le SEMASA s'anticipe aux faits et annonce dans sa revue, quelques mois avant le lancement du Projet Tietê, que la mairie de Santo André étaient en train de faire sa part dans la dépollution du bassin du Haut Tamanduatéi, moyennant la réalisation de travaux d'implantation des collecteurs-tronc le long des affluents de cette rivière qui baignent le territoire municipal. Allant plus loin, le SEMASA s'y vantait du fait que le financement de ces travaux s'appuierait uniquement sur les recettes de l'autarchie (SEMASA, 1991b: 14). Or, la suite des affaires concernant l'implantation des collecteurs-tronc dans la commune démontre que cette annonce était effectivement précipitée par rapport aux faits. Voyons comment.

En effet, au delà des travaux municipaux qui étaient en cours sur plusieurs fonds de vallée de la commune depuis le début de l'administration petiste en 1989, dans le cadre du programme d'urbanisation des favelas, la construction des collecteurs-tronc n'allait effectivement démarrer à Santo André qu'à la mi 1992, quelques mois après le lancement du Projet Tietê ouvrant de nouvelles perspectives de négociation entre la municipalité et la SABESP.⁵⁷ Cherchant à définir quels rôles incombent respectivement à chaque partie par rapport au financement et à la maîtrise d'ouvrage des travaux; par rapport à la propriété, à l'opération et à la maintenance des collecteurs; et encore, à l'égard de la fixation des tarifs touchant le transport, l'interception et le traitement des eaux usées de Santo André, ces négociations ont débouché sur la Convention 45/92 établie entre le SEMASA et la SABESP: un document de neuf pages (dont quatre d'annexés) qui a été officiellement signée à Santo André par les directeurs généraux de ces deux organismes, plus un représentant de la mairie, et un autre du Secrétariat d'Énergie et d'Assainissement de l'État de São Paulo, le 21 août 1992.⁵⁸ Prévue pour

57 L'absence totale de références au nouveau plan de dépollution des eaux du Haut Tietê en cours d'élaboration par l'État de São Paulo, montre que le texte publiée dans la revue du SEMASA (1991b) a été écrit bien avant la divulgation publique du Projet Tietê.

58 La signature de cette convention a été fortement appuyée par la mairie de Santo André et autorisée par le Conseil Municipal de la commune avec l'approbation de la loi n° 6.944 du 2 juillet 1992.

durer cinq ans, cette convention devrait régler l'ensemble des travaux du Projet Tietê touchant la municipalité de Santo André: à savoir, l'implantation d'une vingtaine de collecteurs-tronc le long des ruisseaux locaux, y compris la réalisation de travaux et l'installation d'équipements complémentaires (des stations de relèvement, des morceaux de réseau et des connexions). S'il est important d'examiner quel est l'état actuel d'avancement de ce paquet de travaux à Santo André, et nous allons le faire ci-après, il est également important d'analyser jusqu'à quel point cette convention a avancé dans la construction de la dimension institutionnelle de l'intégration métropolitaine des réseaux d'égouts.

Attaquons premièrement le dernier objectif, en analysant comment chacun des différents enjeux mentionnés auparavant sont traités dans le texte de la convention SEMAS A/S ABESP autour du Projet Tietê. Au-delà du texte, nous allons également examiner ce qui s'est passé dans les coulisses du processus de négociation qui précède la convention. Commençons par la question du financement des investissements.

Comme nous l'avons vu précédemment, il était prévu que le Projet Tietê s'attaquerait simultanément à tous les maillons du système intégré, chacun faisant l'objet de travaux particuliers auxquels étaient destinées des ressources financières spécifiques. Les collecteurs-tronc, même ceux du système ABC, ne constituaient aucune exception à cette règle. Ainsi, le lancement du Projet Tietê a permis de finir avec l'impasse financière qui encerclaient leur construction, car le nouveau programme de dépollution du Haut Tietê a assumé lui-même le financement de tous les frais d'implantation des collecteurs-tronc de l'ABC, sans avoir recours à la participation financière directe des municipalités non concédantes dans les investissements correspondants.⁵⁹ Ainsi, la convention établie entre le SEMASA et la SABESP stipule que celle-ci devra assumer tous les frais résultant des travaux d'implantation des collecteurs-tronc d'égouts dans la municipalité de Santo André, y compris la provision et l'installation d'équipements complémentaires, plus les coûts d'expropriation

⁵⁹ Il est évident que l'autarchie aura, néanmoins, une participation financière dans leur amortissement à travers les tarifs qu'elle devra payer à la SABESP pour le transport et le traitement des eaux usées de la commune. Mais cela concerne des aspects plus généraux de la dimension financière de l'intégration que nous allons examiner ci-après par rapport à la convention établie entre le SEMASA et la SABESP.

impliqués. Face à l'abondance de ressources financières initialement disponible pour le Projet Tietê, ce point a été ainsi défini dès le départ, n'ayant pas été modifié au cours des négociations qui ont abouti à la convention en question.

En revanche, en ce qui concerne les autres aspects fondamentaux de la convention établie entre le SEMASA et la SABESP par rapport aux collecteurs-tronc de Santo André, les deux parties ont eu beaucoup plus de mal à arriver à un consensus. Si le SEMASA a volontairement renoncé à avoir une participation **directe** dans le financement des investissements,⁶⁰ son attitude n'a pas du tout été la même par rapport à la définition et au suivi des travaux, ni par rapport à la propriété et à l'opération des installations et des équipements impliqués. Examinons comment la convention en question traite chacun de ces aspects, en essayant de déterminer quelles ont été les concessions et les exigences faites par chacune des deux parties.

Dès le départ des négociations, le SEMASA a fermement revendiqué le droit d'avoir une participation dans la définition et dans le suivi des travaux. Ainsi, même si la convention attribue à la SABESP la maîtrise d'ouvrage des travaux impliqués, elle détermine que la compagnie doit élaborer les projets des collecteurs-tronc de Santo André "en accord avec le SEMASA, en observant leur compatibilité avec les canalisations existantes ou projetées des réseaux d'égouts et de drainage urbain, avec l'occupation et l'usage des fonds des vallées, et encore, avec d'autres matières d'urbanisme concernées". Le SEMASA a également revendiqué une participation indirecte dans l'étape d'exécution des travaux, ayant obtenu quelques concessions de la SABESP à cet égard. Ainsi, la convention en question prévoit que l'échelonnement des travaux doit suivre "des étapes définies d'un commun accord entre la SABESP et le SEMASA". Il en est de même pour la localisation des chantiers dans le territoire municipal. Par ailleurs, la convention assure au SEMASA le droit de surveiller l'exécution et l'achèvement de tous les travaux impliqués. Ce document détermine, en plus, que les projets de la SABESP touchant les travaux de connexion des collecteurs au réseau municipal d'égouts et aux intercepteurs existant à Santo André doivent être

⁶⁰ Voir note précédente.

soumis à l'approbation du SEMASA. Enfin, la convention des collecteurs-tronc de Santo André répond de manière satisfaisante au souci de la municipalité d'éviter que les travaux effectués par la SABESP puissent engendrer des dommages au patrimoine ou au trésor public de la commune: une clause précise qu'il incombe à la compagnie étatique assumer toutes les tâches et tous les frais de réalisation ou de sous-traitance des travaux de restauration des voies éventuellement détruites, "conformément aux spécifications techniques fournies par le SEMASA."

Si, par rapport à la définition et au suivi des travaux d'implantation des collecteurs-tronc à Santo André, la SABESP a fait des concessions importantes au SEMASA, il en va autrement par rapport à la propriété, à l'opération et à la maintenance des installations et des équipements impliqués. En fait, dans la première version d'avant-projet de convention proposée par le SEMASA, cette autarchie revendiquait la propriété de toutes les canalisations d'égouts et de toutes les stations de relèvement que la SABESP devrait construire dans la commune dans le cadre du Projet Tietê. Plus qu'un souci de préserver ou d'agrandir son patrimoine, le SEMASA voudrait avoir à sa charge l'opération et la maintenance de tous les collecteurs, plus l'ensemble des équipements associés, afin d'améliorer sa maîtrise sur l'ensemble du dispositif du service municipal d'égouts, en élargissant son territoire technico-fonctionnel. Donc, dans sa proposition initiale de convention touchant l'implantation des collecteurs-tronc à Santo André, le SEMASA revendique explicitement la propriété, l'opération et la maintenance des infrastructures impliquées, dont le financement et la construction relèvent entièrement de la SABESP. Cependant, comme la SABESP n'a rien voulu céder à cet égard, c'est le SEMASA qui finit par faire des concessions à la compagnie: d'après le texte de la Convention 45/92, c'est la SABESP qui sera responsable de l'opération et de la maintenance des installations en question, lesquelles devront faire partie du patrimoine de l'entreprise. Malgré cela, la SABESP n'a pas entièrement fermé les portes à l'intention du SEMASA d'élargir sa maîtrise à l'ensemble du dispositif impliqué dans la collecte des eaux usées de Santo André.⁶¹ Ainsi, dans une clause

61 Cet élargissement ne semble pas être envisagé par le SEMASA uniquement comme une question de développement opérationnel, mais aussi comme une question de "souveraineté" de la commune sur le

annexe de la convention, il est prévu qu'en cas "d'intérêt et d'accord entre les parties", le SEMASA pourra opérer et entretenir "le système des collecteurs-tronc, des morceaux de réseaux, et des stations de relèvement des eaux usées" construits par la SABESP, moyennant un contrat de prestation de services à la compagnie, "dont les prix devront être fixés à l'occasion."

Nous arrivons, ainsi, au dernier enjeu fondamental traité par la convention: la question des tarifs que le SEMASA devra payer à la SABESP pour le transport, l'interception et le traitement des eaux usées de Santo André à la station d'épuration de l'ABC. En examinant ce que la quatrième clause de la convention dit à ce propos, déjà dans son premier alinéa, nous constatons que les deux parties ont décidé de ne régler la question des tarifs qu'après "l'achèvement de tous les travaux du système ABC (y compris les collecteurs-tronc, les intercepteurs et la station d'épuration)", moyennant la signature conjointe d'un contrat commercial à cette occasion. Le même alinéa souligne que les tarifs en question "devront tenir compte, dans les termes de la législation pertinente, des coûts d'opération, d'entretien, d'amortissement et de rémunération des investissements effectués par la SABESP dans ces mêmes installations", y ajoutant trois principes fondamentaux. Voyons-les.

Visant à assurer des règles d'affaires justes et transparentes pour les deux parties, le premier de ces principes de tarification établis dans la convention examinée propose que les tarifs devront refléter "les volumes et les charges polluantes des effluents produits dans la commune de Santo André effectivement traités dans la station d'épuration de l'ABC."

Le second principe semble plutôt une concession de la SABESP à certaines garanties revendiquées par la municipalité, car il détermine que les deux aspects suivants soient pris en compte dans la fixation des tarifs: 1) "la capacité de payement des usagers de la municipalité"; 2) "la structure tarifaire qui soit en vigueur dans le SEMASA et les conséquences [de la mise en marche du système ABC] sur la gestion du

territoire technico-fonctionnel du service municipal. L'affaire de l'appropriation du Curuca (le seul réservoir d'eau de Santo André qui appartient à la SABESP) par le SEMASA montre, d'ailleurs, que ce fort investissement de l'autarchie municipale sur le territoire technico-fonctionnel de ses services touche aussi bien la distribution d'eau que la collecte des eaux usées

service [de collecte et d'évacuation des eaux usées de Santo André] découlant des altérations qu'il devra alors subir dans ses recettes et dans ses dépenses".

Le troisième et dernier principe concernant la tarification des "services métropolitains d'égouts" assurés par la SABESP (le transport, l'interception et l'épuration des effluents) ne fait que renforcer les précédents, surtout le premier. Il s'agit d'assurer que la municipalité ne devra payer les tarifs en question qu'après "la mise en marche du système tout entier". Autrement dit, toute la charge financière à supporter par la municipalité, qui n'a eu aucune participation directe dans le financement des investissements, devra s'appliquer uniquement sur le paiement des tarifs touchant les services rendus. C'est pourquoi le SEMASA insiste sur le besoin de prendre en compte l'impact de la mise en marche du système tantôt sur la structure tarifaire du service municipal d'égouts, tantôt sur la capacité financière de ses usagers, au moment de fixer les tarifs à payer à la SABESP pour le transport, l'interception et le traitement des eaux usées de Santo André dans la l'épuration de l'ABC: dans l'optique de l'autarchie, l'amortissement des investissements effectués dans la commune doit s'étaler sur une période suffisamment longue pour permettre de minimiser l'impact de l'intégration au nouveau dispositif régional sur les tarifs du service municipal d'égouts

Aux principes mentionnés ci-dessus, la convention rajoute encore deux points importants: 1) le contrat commercial à établir entre les deux parties devra prévoir la continuité du paiement des tarifs par le SEMASA même après le terme de la convention; 2) le SEMASA pourra acheter les collecteurs-tronc et les stations de relèvement des eaux usées implantées à Santo André moyennant le remboursement mensuel des coûts d'investissement impliqués à la SABESP conformément à une règle d'équilibre: la valeur à payer chaque mois devra être calculée suivant les mêmes conditions de paiement (délais, taux d'intérêt, etc.) obtenues par la compagnie auprès de ses bailleurs de fonds. Le premier point constitue une garantie revendiquée par la SABESP, alors que le second représente une concession de la compagnie au SEMASA.

Revenons aux deux premiers principes de tarification mentionnés plus hauts, car ils méritent quelques commentaires supplémentaires.

Déterminant que les tarifs devront refléter "les volumes et les charges polluantes des effluents" produits à Santo André "effectivement traités dans la station d'épuration de l'ABC", le premier principe suggère deux orientations: 1) que les tarifs des services métropolitains d'égouts doivent être proportionnels, ou même progressifs par rapport aux volumes d'effluents produits par chacune des communes impliquées; 2) que les effluents industriels doivent être traités suivant leur charge polluante en fonction des coûts et de la capacité de traitement des installations du système ABC.

La première orientation n'ayant pas été suffisamment explicitée ou précisée, nous pouvons supposer que la SABESP veuille imposer un schéma de tarification progressive, avec péréquation entre les communes autonomes du grand ABC qui auront leurs eaux usées traitées dans la station d'épuration de l'ABC, à l'instar du schéma tarifaire qu'elle applique à la vente d'eau potable en gros aux communes non concédantes de la RMSP. Ceci étant, il resterait une différence significative à souligner entre l'eau potable et les égouts à cet égard. Dans le domaine des services métropolitains d'égouts, la péréquation entre les communes clientes concernerait uniquement les quatre ou cinq villes autonomes du Grand ABC, alors que, dans celui des services métropolitains d'eau, la péréquation joue déjà sur une échelle plus large et moins régionalisée qui enveloppe toutes les sept communes non concédantes de Grande São Paulo approvisionnées à travers le SAM.⁶²

Quant à la seconde orientation ci-dessus, celle de prendre en compte la charge polluante des effluents industriels dans la fixation des tarifs de traitement, elle ne fait que confirmer une pratique déjà usuelle dans les contrats spéciaux établis entre la compagnie et quelques industries.⁶³ D'ailleurs, la convention établie entre le SEMASA et la SABESP engage le premier à fournir à la seconde toutes les informations figurant dans ses fichiers ayant trait aux branchements qui rejettent des effluents industriels

⁶² Comme nous l'avons déjà vu, lorsque le SAM est constitué d'un ensemble d'infrastructures interconnectées reliant 28 communes de la RMSP, dont sept non concédantes, le système métropolitain intégré d'égouts consiste en cinq sous-systèmes indépendants regroupant 18 municipalités, y compris les sept communes non concédantes de la métropole. Parmi ces sous-systèmes du dispositif métropolitain d'égouts, nous trouvons le dit "système ABC qui regroupe aujourd'hui quatre municipalités non concédantes plus une dont les services d'assainissement de base sont en cours de municipalisation.

⁶³ Voir note 76 du chapitre VI (section 2.2).

dans le réseau d'égouts de Santo André afin de permettre à la compagnie d'évaluer la capacité de traitement et de "préserver le système public d'égouts sous sa responsabilité." Le texte de la convention (annexe II) rajoute que "n'importe quel branchement produisant des effluents aux caractéristiques non domestiques devra observer les normes en vigueur, ainsi que les directives qui seront établies d'un commun accord [entre les deux parties] par rapport à la qualité des effluents."

En ce qui concerne le second principe de tarification établi dans la convention (celui de considérer dans la fixation des tarifs touchant les services métropolitains d'égouts aussi bien la capacité de paiement des usagers, que l'impact provoqué dans la structure des recettes et de dépenses du SEMASA), il ne s'agit pas uniquement d'une concession de la SABESP aux revendications de l'autarchie de Santo André, comme nous l'avions suggéré. En fait, deux questions s'y trouvent implicites. La première concerne la référence à la "capacité de paiement des usagers". Elle suggère que la valeur des tarifs à payer par le SEMASA sera transférée aux tarifs facturés aux usagers du service municipal d'égouts.⁶⁴ La seconde question, rapportée à l'impact de nouveaux tarifs à payer à la SABESP sur les recettes et les dépenses du SEMASA, suggère que l'autarchie de Santo André devra elle-même réorganiser sa structure tarifaire suite à la mise en marche du système ABC d'épuration des eaux usées. Reliant cette question à la première, cela veut dire que l'autarchie peut concevoir des formules alternatives de transfert aux usagers du service municipal d'égouts de nouveaux frais dérivant de son intégration définitive au système régional d'épuration: à elle de faire jouer des subventions croisées entre les usagers, conformément à leur catégorie d'usage ou à leur niveau de consommation, suivant les objectifs socio-économiques de sa politique tarifaire. Rappelons, par exemple, que le poids des subventions croisées prévues dans la politique tarifaire du SEMASA par rapport au service de distribution

⁶⁴ Remarquons, par ailleurs, que la SABESP pourrait très bien interpréter la prise en compte de cette capacité d'une manière plutôt défavorable à la commune: considérant qu'il s'agit d'une des villes les plus riches de l'ABC, dont la consommation moyenne d'eau potable par branchement dépasse celle d'autres communes qui lui achètent de l'eau en gros, la SABESP pourrait faire payer Santo André plus cher pour les services métropolitains d'égouts que d'autres villes qui en sont des clientes moins riches, comme Diadema ou Mauá (en cas de municipalisation), à travers l'imposition d'une formule tarifaire prévoyant un schéma régional de péréquation.

d'eau potable est tellement fort que les petits consommateurs domestiques sont bénéficiés au point de payer des tarifs qui n'assurent guère le recouvrement des coûts du "produit" (sans compter le service): c'est à dire, ils restent en dessous du prix de revient de l'eau achetée en gros à la SABESP (v. chap. V, section 2.2).

Après avoir examiné de façon assez détaillée ce que dit le texte de la convention SEMAS A/S ABESP touchant les collecteurs-tronc de Santo André à propos des principaux enjeux négociés entre les deux parties, nous pouvons maintenant résumer quels ont été les conditions générales accordées aux travaux et aux investissements à effectuer par la compagnie dans cette commune dans le cadre du Projet Tietê. Nous pouvons les partager en deux groupes de conditions.

Nous distinguons, tout d'abord, un ensemble de conditions devant conduire au développement d'actions concertées et d'échanges d'informations techniques relevant de la coopération institutionnelle entre les deux parties. Ainsi, la convention prévoit que l'implantation des collecteurs-tronc de Santo André sera conduite sous la maîtrise d'ouvrage de la SABESP, qui devra également financer et sous-traiter les travaux, sous la surveillance et avec une participation indirecte du SEMASA, et encore, développer ou sous-traiter l'élaboration des projets, les soumettant à l'approbation de l'autarchie municipale.

Remarquons que la participation indirecte du SEMASA dans l'implantation des collecteurs concerne plutôt la programmation que l'exécution des travaux: il s'agit surtout de se faire entendre sur la définition des lieux d'implantation des chantiers, et sur l'échelonnement des étapes à suivre. Au contraire de ce que l'on pouvait attendre, la convention n'oblige explicitement le SEMASA ou la mairie de Santo André à développer aucun travail d'intervention sur les fonds de vallée, excepté la canalisation d'un tronçon du ruisseau Comprido, à laquelle est conditionnée l'implantation du collecteur-tronc du même nom. À part les rôles d'approuver les projets, de surveiller l'exécution et l'achèvement des travaux, et de participer aux décisions fondamentales concernant les ouvrages et les services (comme l'échelonnement des étapes de travail, et la définition des tarifs), les obligations attribuées au SEMASA ou/et à la mairie se

réduisent ainsi à trois genres d'action: 1) faciliter l'approbation des projets et l'exécution des travaux dans leur champ de compétence (en réalisant des travaux préparatoires ou intervenant sur le processus d'expropriation des terrains, par exemple); 2) fournir des informations techniques à la SABESP (comme les paramètres fondamentaux touchant l'offre et la demande du service municipal d'égouts, ou encore, des données sur la production d'effluents industriels dans la commune); 3) payer les tarifs fixés après la mise en marche du système. Bref, la convention définit un champ d'actions communes ou convergentes relativement limité à partir duquel la coopération entre les deux parties pourra se développer.

Nous pouvons encore distinguer un ensemble de conditions qui restent à définir. Il s'agit de celles touchant la question des tarifs, de la récupération des coûts, et de l'amortissement des investissements impliqués. Comme nous l'avons vu auparavant, la convention ne fait qu'établir certains principes à cet égard, en reconnaissant des droits et des garanties revendiqués par les deux parties. Si le dispositif tarifaire lui-même n'a pas été défini, nous devons reconnaître que des perspectives prometteuses ont été ouvertes par rapport à la gestion des investissements effectués par la SABESP à Santo André dans le cadre du Projet Tietê: le SEMASA pourra soit acheter l'ensemble des équipements et des installations impliqués, soit se charger de les opérer et de les entretenir moyennant la signature d'un contrat de prestation de services à la SABESP. Ces dispositions ont le mérite d'accommoder, d'un côté, la volonté manifeste du SEMASA d'élargir le territoire technico-fonctionnel du service municipal d'égouts et d'augmenter sa maîtrise sur l'ensemble du dispositif à sa charge et, de l'autre, les projets de décentralisation des services de la SABESP, visant à alléger la lourdeur administrative de la compagnie et réduire les inefficacités manifestées dans sa gestion.

Ayant analysé jusqu'ici comment la convention SEMASA/SABESP touchant l'implantation des collecteurs-tronc de Santo André dans le cadre du Projet Tietê contribue pour le développement de la dimension institutionnelle de l'intégration métropolitaine dans le domaine des égouts, il nous faut maintenant examiner quels sont, jusqu'à présent, les résultats pratiques de l'accord en matière de travaux accomplis.

Avec la crise financière du Projet Tietê, ces résultats s'avèrent bien timides. Parmi la vingtaine de collecteurs-tronc qui devaient être implantés à Santo André suivant la convention accordée entre le SEMASA et la SABESP, seulement deux ont eu leur implantation bien avancée avant d'être interrompue comme la plupart des travaux du Projet Tietê: les collecteurs qui longent les ruisseaux Ibirapitinga et Guarará, le dernier ayant fait l'objet d'importants travaux de canalisation souterraine et à ciel ouvert réalisés par la mairie.⁶⁵ Si ces résultats s'avèrent aussi précaires, aucune ville n'a fait mieux en matière de collecteurs-tronc dans le cadre du Projet Tietê. La comparaison sur ce point avec Diadema n'étant pas défavorable à Santo André, comme nous allons le voir par la suite, il nous faudra expliquer pourquoi, au contraire de ce qui supposait la compagnie, la gestion étatique n'a pas permis à la SABESP de contourner les principaux problèmes de l'intégration du réseau d'égouts de la commune au dispositif métropolitain de dépollution du Haut Tietê.

c) Diadema et l'intégration du service de collecte et évacuation des eaux usées en gestion étatique

Quel que soit l'aspect considéré, l'intégration des réseaux de collecte et d'évacuation des eaux usées des municipalités concédantes au dispositif métropolitain de transport, d'interception et d'épuration des effluents en charge de la SABESP se fait d'une manière tout à fait différente de celle concernant les villes ayant gardé la gestion directe des mêmes services. Les différences touchant les dimensions économique-financière, technique et politico-institutionnelle de l'intégration sont à peu près les mêmes que l'on retrouve dans le domaine de l'eau. Voyons-les.

En ce qui concerne la dimension économique-financière, les différences entre les modes de gestion s'avèrent très nettes. Lorsqu'en gestion municipale l'intégration économique des réseaux d'égouts doit s'appuyer sur une tarification spéciale touchant le transport, l'interception et l'épuration des effluents des municipalités non concédantes,

⁶⁵ Malheureusement, nous n'avons pu obtenir aucune information plus précise sur l'état de ces travaux (comme, par exemple, l'extension et le diamètre des tuyaux déjà implantés)

dont les traits fondamentaux restent largement à définir (les formules de péréquation, le délai d'amortissement des investissements, etc.), l'intégration économique des réseaux d'égouts de municipalités concédantes au dispositif métropolitain s'inscrit normalement dans la politique tarifaire conventionnelle de la compagnie. Autrement dit, les tarifs du service d'égouts des municipalités concédantes de la RMSP, que leur réseau fasse ou non partie du système métropolitain intégré, sont fixés de manière globale pour l'ensemble de la région prenant en compte (en principe) tous les coûts directs et indirectes impliqués depuis la collecte jusqu'à l'épuration des effluents. Comme pour l'eau potable, ces tarifs doivent également refléter les différences de coûts du service d'égouts entre les villes et les régions paulistes desservies par la SABESP à travers les formules de péréquation tarifaire de la compagnie. Comme nous l'avons déjà vu, ces formules sont censées assurer un transfert de recettes tarifaires de la RMSP vers les autres régions de l'Etat de São Paulo.

Or, comme nous l'avons déjà observé par rapport à l'eau potable, les élus locaux ou les usagers-citoyens des municipalités concédantes peuvent mettre en question les principaux aspects financiers de l'intégration touchant les égouts, comme le manque d'appropriation des coûts des services locaux, le manque de transparence des formules de péréquation tarifaire adoptées par la SABESP, voire le principe même du transfert de recettes tarifaires entre les municipalités et les régions desservies par la compagnie. Mais, encore une fois, cette mise en question porte plutôt sur la politique tarifaire de la SABESP que sur le financement de l'intégration dans ce domaine. Donc, qu'il s'agisse de l'eau ou des égouts, notre conclusion sur ce point est toujours la même: la dimension financière de l'intégration se trouve parfaitement incorporée dans la politique tarifaire de la compagnie concessionnaire.

Quant à la dimension strictement technique, il n'y a pas de différence entre l'intégration des réseaux d'égouts des municipalités concédantes et ceux des municipalités dites autonomes car, dans les deux cas, elle s'appuie sur les mêmes infrastructures de transport, d'interception et d'épuration des effluents. Cependant, comme pour l'eau potable, ces différences sont mises en évidence aussitôt que l'on met

la dimension technique en rapport avec la dimension administrative et institutionnelle. Ainsi, au contraire de ce qui se passe en gestion municipale, la collecte, le transport, l'interception et l'épuration des eaux usées dans les municipalités concédantes sont traitées par la SABESP comme autant de maillons faisant partie d'un même service à gérer de manière centralisée. Cela veut dire que l'intégration en gestion étatique ne donne lieu à aucune sorte de conflit autour du territoire technico-fonctionnel des services entre la SABESP et les communes concédantes, d'autant plus qu'il n'y a pas de "frontière" en litige entre les différents maillons, parce que la compagnie s'occupe de tous sans rendre compte de rien aux municipalités concernées. L'absence de conflits autour des compétences concernant l'appropriation et la gestion de certains maillons intermédiaires du système métropolitain d'égouts élimine du rapport entre la compagnie concessionnaire et les municipalités concédantes un foyer de tensions qui s'avère bien présent dans le rapport SABESP/municipalités autonomes incorporées au système.

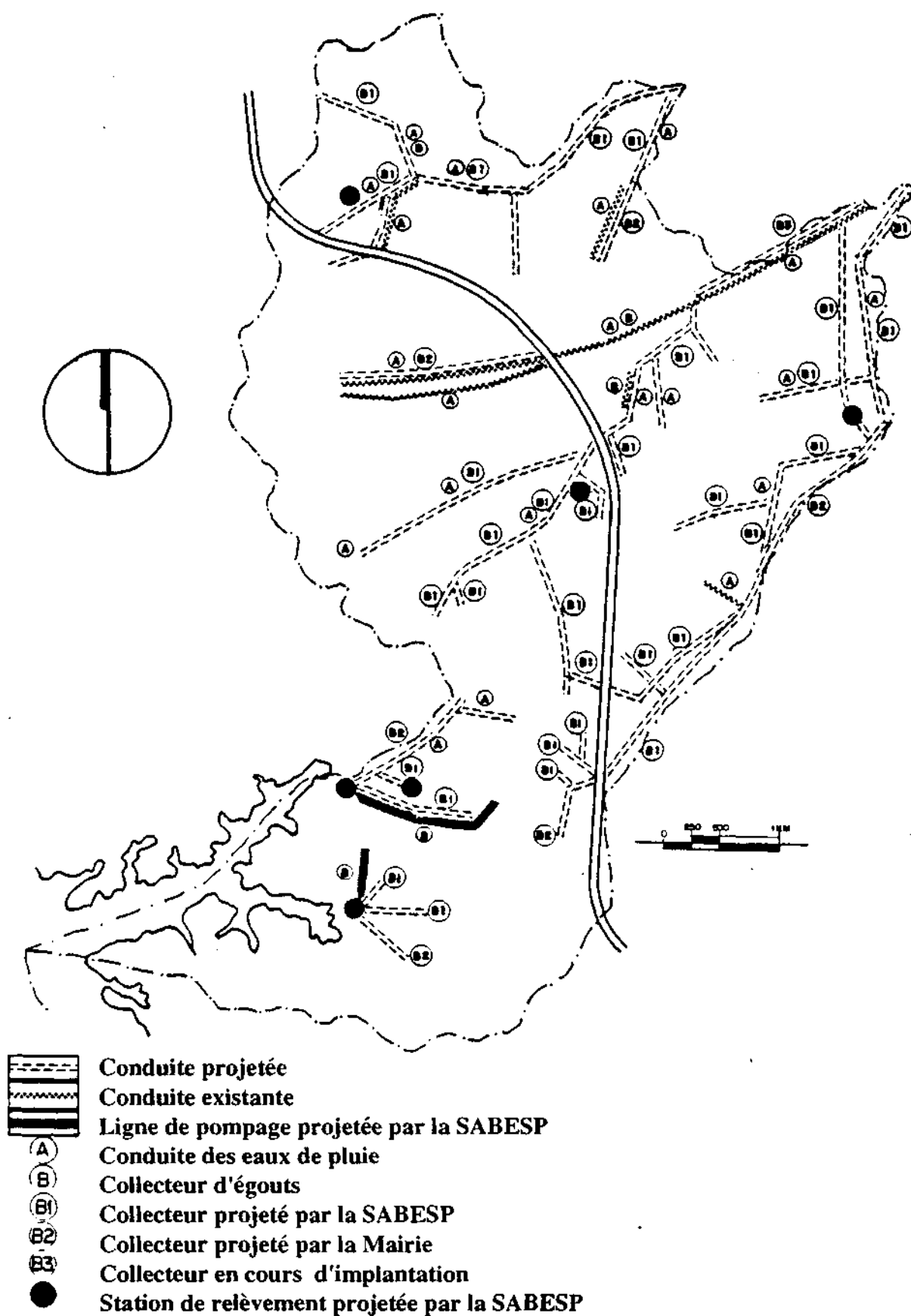
Quant à la dimension institutionnelle de l'intégration, la gestion étatique assure à la SABESP le contrôle absolu de la situation. Comme nous l'avons vu précédemment, les rapports entre la SABESP et les municipalités concédantes sont réglés uniquement par les contrats de concession signés avec elles, lesquels n'assurent aucun rôle régulateur au pouvoir concédant. Les traits autoritaires de ces contrats, renforcés par la culture administrative centralisatrice de la SABESP, par le manque d'autonomie des unités de la compagnie situées dans les communes, et par l'absence de personnel ou/et de structure administrative municipale dotée de savoir faire dans le domaine de l'assainissement de base, finissent par écarter complètement les municipalités concédantes du secteur.

Les considérations avancées jusqu'ici semblent confirmer l'hypothèse selon laquelle, contrairement à ce qui se passe en gestion municipale, les problèmes financiers (rapportés à la tarification), technico-administratifs et institutionnels de l'intégration métropolitaine concernant l'eau ou les égouts peuvent être facilement contournés par la SABESP dans les communes où elle joue le rôle de concessionnaire des services locaux. Revenant spécifiquement aux égouts, nous pouvons conclure que l'intégration

des réseaux municipaux de collecte et d'évacuation avec les maillons en aval du système métropolitain intégré se développe plus sous la gestion étatique que sous la gestion municipale? Voyons ce que les données de nos recherches empiriques nous indiquent à ce sujet, en examinant maintenant l'état d'avancement atteint par l'implantation des collecteurs-tronc à Diadema en comparaison avec celui atteint à Santo André.

Quoiqu'elle s'avère un peu confuse et imprécise, la Figure 3 nous permet d'avoir une idée sur la situation générale de l'implantation des collecteurs-tronc et des canalisations principales du réseau d'assainissement pluvial à Diadema mi 1993. En ce qui concerne les collecteurs-tronc, signalés par la lettre "B", nous distinguons à peine deux petits tronçons déjà implantés à cette époque : un segment longeant le ruisseau Cápela entre l'autoroute Imigrantes et son confluent avec le ruisseau Floriano, plus un autre encore plus petit longeant celui-ci en amont.⁶⁶ Hormis ces deux petits tronçons, nous trouvons un seul collecteur-tronc en cours d'implantation à ce moment-là: celui qui longe la rivière Curral Grande, signalé par le code "B3". Tous les autres collecteurs d'égouts que nous pouvons distinguer dans ce schéma sont alors des canalisations projetées. Quant aux canalisations principales du réseau des eaux de pluie, signalés par la lettre "A", leur situation s'avère alors un petit peu meilleure, ce qui n'empêche que la plupart d'entre elles restent encore à implanter parallèlement aux collecteurs-tronc d'égouts dans plusieurs fonds de vallée de la commune.

⁶⁶ Ce que nous disons peut être mieux visualisé, en comparant la figure examinée à la figure 2 du chapitre VI (section 1.1), où se trouve représentée l'hydrographie de Diadema avec le nom des rivières principales.



Le besoin d'implanter la plupart des canalisations principales du réseau d'assainissement pluvial dans les mêmes fonds de vallée où il faut installer les collecteurs-tronc d'égouts montre à peine la facette la plus évidente du besoin d'articulation entre la SABESP et la mairie de Diadema pour harmoniser leurs actions dans le domaine des infrastructures urbaines. Les difficultés et les conflits touchant cette articulation se révèlent aussi dans les nouvelles canalisations et dans les tracés alternatifs proposés par la mairie (code "B2" de la Figure 3) par rapport aux collecteurs-tronc d'égouts projetés par la SABESP (code "B1"). Dans certains cas, la mairie de Diadema propose le prolongement d'un collecteur déjà projeté par la SABESP (par exemple, celui qui longe un affluent du ruisseau Taboão, au nord de la ville); dans d'autres, la mairie suggère l'implantation de nouveaux collecteurs dans une aire dont la desserte par ce type de canalisation figure dans les plans de la compagnie d'une manière plus timide (c'est le cas du quartier Eldorado, au bord de la Billings). Finalement, la mairie propose encore des tracés alternatifs pour certains collecteurs projetés par la SABESP, notamment pour celui du Ribeirão dos Couros, à l'est de la commune, dans la frontière avec São Bernardo. Dans le dernier cas, l'objectif de la mairie est surtout celui d'éviter que les travaux de la SABESP puissent abîmer les voies récemment asphaltées.

La situation des collecteurs-tronc de Diadema reste-t-elle aujourd'hui la même décrite par la Figure 3 ou, au contraire, a-t-elle améliorée? D'après des renseignements informels que nous avons pu obtenir auprès de certains techniciens de la mairie, la situation de la commune a connu une légère amélioration à cet égard en 1994: l'implantation du collecteur du Curral Grande a assez avancé, alors que les travaux d'implantation de celui du Ribeirão dos Couros ont finalement démarré après de nombreuses négociations entre la SABESP et la Mairie de Diadema.⁶⁷ Cependant,

⁶⁷ En ce qui concerne le collecteur du Ribeirão dos Couros, lors de nos premières recherches sur le terrain à Diadema en été 1992, nous avons appris du Secrétaire de planification de la commune que la SABESP avait prévu de l'implanter en dessous de la voie qui longe la rivière. Pour éviter d'abîmer la voie récemment asphaltée alors, la mairie avait étudié (à partir des photographies aériennes) et proposé un tracé alternatif dans le fond de la vallée de la rivière. D nous a dit que ce tracé n'était quand même pas simple à faire, puisqu'il exigerait de la part de la mairie de Diadema la réalisation de travaux de rectification de la rivière, ainsi que des négociations avec la SABESP et la mairie de São Bernardo, puisque cette ville serait forcément gênée par les travaux correspondant à ce tracé alternatif. Il semble que les travaux d'implantation de ce collecteur ont été initiés dans un tronçon où le tracé de la SABESP ne diffère pas de celui de la SABESP.

aucun des deux n'a été achevé, car les travaux correspondants ont été interrompus avec la crise du Projet Tietê.

Donc, les résultats accomplis par Diadema en matière de collecteurs-tronc d'égouts s'avèrent à peu près les mêmes obtenus par Santo André: deux collecteurs ont vu leurs travaux d'implantation démarrer et puis s'interrompre. Ainsi, au contraire de ce qui supposait la SABESP, la comparaison ne favorise pas la gestion étatique, d'autant plus que l'implantation du collecteur du Ribeirão dos Couros a été initiée à Diadema à une époque où le processus de municipalisation était déjà bien avancé. En revanche, l'imprécision des informations que nous avons obtenus à cet égard ne nous permet pas non plus d'affirmer péremptoirement le contraire: que la comparaison sur ce point favorise Santo André et la gestion municipale.⁶⁸ Par ailleurs, si nous considérons l'emprise d'autres facteurs extérieurs aux modes de gestion sur l'implantation des collecteurs dans chaque commune, nous nous apercevons que Diadema a dû faire face à des difficultés plus fortes par rapport à Santo André: sa topographie s'avère plus accidentée, l'occupation de ses fonds de vallée plus intense et désordonnée, et ses carences en infrastructures associées (principalement en voirie et en réseau d'assainissement pluvial) beaucoup plus aiguës.

Ainsi, considérant les remarques que nous avons faites jusqu'ici à ce propos, les réalisations physiques de Santo André et de Diadema en matière de collecteurs-tronc ne nous permettent pas de conclure qu'un mode de gestion favorise plus que l'autre l'intégration des réseaux municipaux d'égouts au dispositif métropolitain géré par la SABESP. Cela s'avère d'autant plus vrai que, suite à la crise du Projet Tietê, les travaux d'implantation de ce type de conduite dans le Grand ABC ont été tous avortés peu après leur démarrage. Cependant, notre conclusion sur ce sujet ne reste pas la même si nous prenons en compte des aspects moins concrets de l'implantation des collecteurs-tronc dans chaque commune, spécialement leur planification et les

⁶⁸ Pour pouvoir le faire correctement, il nous faudrait connaître avec précision quelle a été la portée des travaux effectivement réalisés en matière d'implantation de collecteurs dans chaque commune à partir d'indicateurs objectifs, tels que le pourcentage du programme de travaux accompli, suivant l'extension et le diamètre des conduites à installer. Mais aucun indicateur de ce type n'a jamais été présenté publiquement par le Projet Tietê, dont les données et informations divulgués ne sont pas assez fines et précises pour nous permettre d'essayer d'élaborer nous mêmes ces indicateurs-là.

compromis institutionnels assumés entre la compagnie et les municipalités autour des problèmes qui surgissent à l'interface des travaux et des investissements impliqués avec la politique urbaine municipale. Ces aspects là se développent nettement mieux en gestion municipale, comme nous pouvons le constater à partir de la comparaison entre Santo André et Diadema. Voyons comment et pourquoi.

Considérant premièrement la planification des collecteurs-tronc à implanter à Diadema, nous pouvons observer à partir de la Figure 3 que beaucoup de divergences et de conflits surgissent entre la mairie et la SABESP à cet égard. Nous remarquons deux types de conflit: d'une part, la mairie propose des tracés alternatifs pour certains collecteurs projetés par la SABESP, visant à éviter que les travaux correspondants puissent abîmer des infrastructures municipales récemment implantés; d'autre part, la mairie veut un programme d'investissements plus ambitieux de la part de la SABESP dans ce domaine, lui réclamant non seulement le prolongement de certains collecteurs projetés par la compagnie, mais aussi l'implantation d'autres non prévus par l'entreprise. Ce dernier cas de figure concerne particulièrement le quartier Eldorado, situé dans la zone protégée au bord du réservoir Billings, où la municipalité veut "urbaniser" les bidonvilles et d'autres formes d'occupation irrégulière par des populations à faible revenu, en y implantant le réseau d'assainissement pluvial ensemble avec d'autres infrastructures et d'autres travaux ayant trait à la voirie.

Quant au second type de conflits ou divergences entre la mairie de Diadema et la SABESP, celui touchant leurs différents projets en matière d'investissement ou de couverture du territoire municipal en collecteurs d'égouts, nous pouvons observer qu'ils se manifestent de manière plus aiguë avec l'approfondissement du processus de municipalisation. En effet, ces divergences vont marquer fortement l'accord commercial de prestation de services que la SABESP a proposé à la mairie de Diadema (suite à plusieurs actions juridiques échouées visant à annuler l'initiative municipale de rescision du contrat de concession) par rapport à l'interception, le transport et le traitement des eaux usées de la commune dans la station d'épuration de l'ABC.

Reçu par la mairie de Diadema le 30 novembre 1993 (accompagné de la proposition de contrat touchant la fourniture d'eau potable en gros à la commune que nous avons analysée auparavant), le texte de l'accord proposé par la SABESP cherche à restreindre le nombre de collecteurs-tronc dont l'implantation resterait à la charge de la compagnie dans le cadre du Projet Tietê même après la reprise du service d'égouts par la municipalité. Ainsi, la SABESP propose de prendre en charge uniquement l'implantation des collecteurs dont le diamètre soit égal ou supérieur à 400 millimètres, alors que la municipalité s'occuperait elle-même de financer et d'implanter les collecteurs au diamètre inférieur. Plus qu'un retour aux conditions de partage des charges de l'implantation et du financement des collecteurs-tronc qui étaient en train d'être négociées entre la SABESP et les municipalités autonomes de l'ABC avant le lancement du Projet Tietê,⁶⁹ ce que la compagnie étatique propose à Diadema dans le document en question représente plutôt un traitement différencié et plus restrictif à la commune par rapport aux compromis déjà assumés à cet égard avec Santo André.

En fait, le programme de travaux touchant l'implantation des collecteurs-tronc à Santo André prévu dans la convention SEMASA/SABESP va bien au-delà des limites imposées à Diadema. Car, d'après ce qui est établi dans l'annexe II de cette convention, les travaux à effectuer par la SABESP à Santo André dans le cadre du Projet Tietê comprennent l'implantation de canalisations de plusieurs calibres, y compris celles au diamètre inférieur à 400mm, ainsi que des morceaux du réseau de collecte.⁷⁰ Il semble que Santo André ait effectivement bénéficié de son initiative de s'anticiper à la SABESP dans la proposition des termes principaux à négocier autour de la convention des collecteurs-tronc: la municipalité aurait réussi certaines concessions de

69 Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la SABESP proposait alors d'assumer l'implantation des collecteurs au diamètre égal ou supérieur à 450 millimètres, laissant aux municipalités l'initiative d'implanter les autres de moindre calibre.

70 D'après le texte de l'annexe II de la Convention SEMASA/SABESP, la compagnie étatique devrait s'occuper de l'implantation de trois catégories d'ouvrage à Santo André: 1) "des tronçons de collecteurs-tronc au diamètre égal ou supérieur à 400 mm, dans lesquels ne seront pas admis de nouveaux branchements, mais qui pourront être interconnectés avec des morceaux nouveaux ou des morceaux déjà existants du réseau"; 2) "des tronçons de collecteurs-tronc au diamètre inférieur à 400mm, dans lesquels seront admis de nouveaux branchements du réseau de collecte du SEMAS A"; et 3) "des morceaux du réseau de collecte connectant les réseaux municipaux existants", qui devront être installés conjointement avec les collecteurs-tronc, "dans lesquels seront également admis de nouveaux branchements" (Loi municipale n° 6944/92, page 9).

la part de la SABESP, faisant rentrer dans le programme de travaux financés par le Projet Tietê l'implantation de ce type de conduite dans pratiquement tous les ruisseaux qui drainent son aire urbaine. En effet, d'après le bulletin de divulgation du Projet Tietê (*Agua Viva*, No.2, août/93), la première étape de travaux programmés pour le système ABC prévoyait l'implantation de 23 collecteurs-tronc dans la région, dont 15 étaient situés totalement ou partiellement dans le territoire de la commune de Santo André (idem).⁷¹

Inversement, dans la contre-proposition de contrat réglementant la prestation des services métropolitains d'égouts qui la SABESP devra rendre à la commune formulée par la SANED, en réponse à la proposition élaborée par la compagnie, c'est la municipalité de Diadema qui se met en position de se faire le plus de concessions, afin de ne pas déranger la continuité du processus de municipalisation. À remarquer que la municipalité évite de contester explicitement dans ce document l'intention de la SABESP de n'implanter sur la commune que les collecteurs de gros calibre qui longent les deux ou trois rivières constituant les axes de drainage principaux de la ville: d'un côté, l'axe côtoyant le Ribeirão dos Couros, qui sépare Diadema de São Bernardo et se poursuit dans le territoire de la dernière commune jusqu'au confluent du Meninos; de l'autre, celui suivant le Curral Grande, qui peut être prolongé en amont au long du ruisseau Cápela, ou même, dans une bifurcation qui incorpore l'affluent Floriano.⁷²

En réalité, la contre-proposition de contrat réglementant les services métropolitains d'égouts (l'interception, le transport et l'épuration d'effluents domestiques et industriels) que la SABESP devra rendre à Diadema formulée par la municipalité se réduit à quelques lignes dans une page. Le texte élaboré par la SANED

⁷¹ Les collecteurs desservant la commune dont l'implantation aurait dû s'accomplir dans cette première étape du Projet Tietê étaient les suivants: Ibirapitinga, Guarará, Cassaquera, Itapoã, André Ramalho, Sorocaba, Apiaí, Carapetuba/Divisa, Cemitério/Dona Laura, Taioca, Itororo/Araçatuba, Beraldo, Utinga, Meninos et Tamanduatei, les deux premiers étant les seuls qui ont connu des travaux importants entre 1992 et 1994. Malheureusement, nous n'avons trouvé aucune carte ou figure permettant de situer le lecteur par rapport à la localisation de ces collecteurs sur le territoire de Santo André. Mais le lecteur plus exigeant pourra trouver les principaux cours d'eau de la commune qui seront longés par ce type de conduite au chapitre V (section 1.1), dans l'aire urbaine de la figure 2.

⁷² Au lecteur qui aimerait mieux visualiser les rapports entre les axes de drainage et les collecteurs mentionnés ici, faute d'illustrations plus précises, nous conseillons d'observer attentivement la Figure 3 du chapitre présent et la Fig. 2 du chapitre antérieur, les confrontant entre elles.

affirme que la municipalité se trouve "en principe" prête à donner son accord aux "dispositions générales" proposées par la SABESP, même si certaines propositions de la compagnie semblent être des exigences peut-être trop rigoureuses par rapport à la commune.⁷³ Mais nous trouvons quand même dans la contre-proposition de Diadema certaines précautions municipales importantes. Ainsi, le texte de ce document stipule que "les conditions particulières et les détails" concernant les nouveaux services du système ABC "devront être établis conjointement avec toutes les municipalités impliquées à partir de la mise en marche de la station d'épuration de l'ABC, respectés les conventions déjà établies et le principe de traitement égalitaire à toutes les communes". Le document rajoute que quatre aspects fondamentaux devront être discutés et définis conjointement entre la SABESP et la municipalité de Diadema, à savoir: 1) les critères à employer dans l'estimation des volumes et des charges polluantes des égouts municipaux dont les eaux usées devront être reçues et traitées dans la station d'épuration de l'ABC; 2) les critères de définition et la composition de la structure tarifaire qui sera pratiquée à l'égard de nouveaux services; 3) les délais et les conditions de paiement touchant les mêmes services; 4) les obligations, les responsabilités et les pénalités mutuelles.

À l'instar de ce qui s'est passé avec les négociations menées avec la SABESP en vue de réglementer la fourniture d'eau potable en gros à la commune après la municipalisation, aucune convention ou contrat n'a été finalement signé entre les deux parties par rapport aux services métropolitains d'égouts, d'autant plus que, s'agissant des services nouveaux, la municipalité de Diadema a insisté plus fortement sur les deux principes mentionnés auparavant: d'une part, celui de négocier collectivement avec la SABESP (c'est à dire, conjointement avec l'ensemble des communes impliquées à travers une instance comme le Consortium intermunicipal de l'ABC) les "détails"

⁷³ L'accord commercial qui a été proposé par la SABESP à la municipalité de Diadema pour réglementer la prestation des services métropolitains d'égouts à la ville fixe des règles assez sévères pour les conditions de paiement: les mêmes délais, pénalités et garanties de paye qui figurent dans la proposition de contrat concernant la fourniture d'eau potable en gros a présenté par la compagnie à la commune (v. section 2.1, item "c")..

touchant les conditions de prestation des services en question par la compagnie; d'autre part, celui de revendiquer un traitement égalitaire à toutes les municipalités concernées.

Laissons de côté ce qui se passe à Diadema après la rescision du contrat de concession avec la SABESP, pour revenir maintenant à notre comparaison entre les modes de gestion par rapport à l'intégration métropolitaine dans le domaine des égouts. La confrontation que nous venons de faire à cet égard entre l'expérience de cette commune sous la gestion étatique et celle de Santo André sous la gestion municipale nous permet de conclure que le dernier mode de gestion s'en sort beaucoup mieux par rapport à deux aspects fondamentaux mentionnés avant: d'un côté, la planification des collecteurs-tronc en matière de couverture du territoire municipal; de l'autre, les compromis institutionnels assumés entre la SABESP et la municipalité pour permettre de résoudre convenablement les problèmes qui apparaissent à l'interface des travaux et des investissements impliqués avec la politique urbaine de la commune.

En ce qui concerne le premier aspect, Santo André a effectivement réussi à convaincre la SABESP d'élargir l'implantation des collecteurs-tronc dans le cadre du Projet Tietê à pratiquement tous les ruisseaux qui baignent l'aire urbaine de la ville. En revanche, Diadema a dû se contenter d'une couverture beaucoup plus limitée du territoire municipal par ce type de canalisation, puisque les projets de la compagnie concessionnaire à cet égard s'avéraient beaucoup plus timides que les aspirations de la commune (ce qui, d'ailleurs, n'a pas changé avec la dite municipalisation et les négociations qui s'ensuivent entre la municipalité et la SABESP à ce sujet).

Quant au second aspect, la convention SEMASA/SABESP touchant l'implantation des collecteurs-tronc à Santo André par la compagnie étatique dans le cadre du Projet Tietê assure certains droits fondamentaux à la municipalité par rapport aux problèmes qui puissent surgir à l'interface entre les travaux et la politique urbaine municipale. Ainsi, la convention accorde au SEMASA le droit de participer à la définition des projets, du chronogramme des travaux, et de la localisation des chantiers. En plus, elle oblige la SABESP à reconstituer les chaussées et autres infrastructures

municipales qui seraient éventuellement abîmées au cours des travaux effectués par la compagnie, toujours suivant les normes techniques adoptées par la commune.

En revanche, aucun compromis institutionnel de cet ordre n'a été établi entre la SABESP et la municipalité de Diadema, ni avant, ni après la municipalisation. Pourtant, vu les nombreux problèmes qui émergent au croisement de l'implantation des collecteurs avec la politique urbaine municipale (les perturbations provoquées par les travaux, le besoin de travaux complémentaires relevant de la municipalité, l'extension des infrastructures à des aires en cours d'urbanisation, etc.), ce type de compromis institutionnel devrait avoir lieu également entre la SABESP et les municipalités concédantes. Toutefois, la position de la SABESP en tant que compagnie concessionnaire a toujours été celle de se tenir uniquement à ce qu'établit le contrat de concession avec la municipalité, celui-ci n'assurant aucun rôle régulateur au pouvoir concédant (comme nous l'avons vu au chap. VI).

Or, l'affirmation de ce type de compromis représenté par la convention SEMASA/SABESP doit, sans doute, favoriser l'élimination des conflits entre la SABESP et les municipalités faisant l'objet de travaux d'implantation des collecteurs-tronc. Inversement, l'absence de compromis entre les deux parties à cet égard rend le développement des travaux beaucoup plus vulnérable à ce genre de conflit, avec tous les inconvénients impliqués.

Ayant montré jusqu'ici comment la gestion municipale peut favoriser plus que la gestion étatique une couverture élargie du territoire municipal en matière de collecteurs-tronc, ainsi que faciliter l'élimination ou la solution des conflits touchant leur implantation à travers la négociation politique et technique de compromis institutionnels spécifiques entre la municipalité concernée et la SABESP, il nous faut maintenant essayer d'expliquer pourquoi ce résultat se produit.

En ce qui concerne l'élargissement de la couverture du territoire municipal en collecteurs-tronc obtenu par Santo André auprès de la SABESP, il faut l'attribuer surtout au savoir-faire et à l'initiative politique municipale dans le domaine des égouts. En fait, disposant de ses propres projets en matière de dépollution et d'assainissement

des ruisseaux et rivières qui baignent la commune, la municipalité s'est servie de la même stratégie adoptée avant par rapport à l'eau potable pour négocier avec la SABESP: faire elle-même sa part dans l'affaire, pour ensuite revendiquer à la compagnie de faire la sienne. Ainsi, avec sa participation active dans le programme d'urbanisation des bidonvilles lancé par la mairie de Santo André à la mi 1989, le SEMASA a préparé le terrain pour l'implantation des collecteurs-tronc, en développant des actions de rectification et de canalisation des cours d'eau, de contention des berges et de désoccupation des aires riveraines suivant une conception particulière de "l'assainissement intégré". Par contre, si Diadema s'est également engagé dans un programme d'urbanisation des bidonvilles (encore plus large et plus ancien que celui de Santo André), ce programme n'a eu aucun souci à favoriser des actions d'"assainissement" de ruisseaux et rivières municipales visant à faciliter l'implantation des collecteurs-tronc au long de ces mêmes cours d'eau dans le cadre du Projet Tietê.⁷⁴

Quant au second aspect, le fait que la municipalité de Santo André ait réussi à établir avec la SABESP un cadre institutionnel permettant de régler (entre autres) les problèmes qui surgissent à l'interface des travaux d'implantation des collecteurs-tronc avec la politique urbaine municipale (la convention SEMASA/SABESP), il faut l'expliquer à partir d'une double approche. D'une part, nous croyons que l'émergence de ce compromis institutionnel entre les deux parties dans le cadre de la gestion municipale à Santo André doit être largement attribuée, une fois de plus, à l'initiative et au savoir faire de la commune dans le domaine des égouts. Car le SEMASA a pris non seulement l'initiative de proposer au moment opportun les termes négociés dans la convention des collecteurs-tronc signée avec la SABESP, mais aussi l'initiative de réaliser des travaux complémentaires ou préparatoires sur les fonds de vallée devant recevoir ce type de canalisation, voire celle d'élaborer certains projets à cet égard.

⁷⁴ En fait, d'après ce que le directeur du Service d'urbanisation des favelas (SUF) du Département de Planification de Diadema nous a confié en entretien, les projets d'urbanisation des bidonvilles développés par la mairie ont impliqué surtout des actions articulées entre le SUF et certains départements de l'administration directe municipale, tels que les départements de Travaux publics, de Santé et de l'Éducation, alors que les interventions articulées avec le département des Services urbains (qui est celui responsable, entre autres, du contrôle d'inondations et du réseau d'assainissement pluvial) étaient beaucoup moins fréquentes.

D'autre part, ce qui expliquerait l'absence de compromis équivalents développés dans le cadre de la gestion étatique à Diadema est non seulement le manque de savoir faire de la commune dans le domaine des égouts, mais surtout la position autoritaire et centralisatrice de la compagnie concessionnaire par rapport au pouvoir concédant. Car la municipalité de Diadema, malgré son manque de savoir faire dans le domaine des égouts, a démontré un fort degré d'initiative politique dans la matière, proposant des tracés alternatifs et le prolongement de certains collecteurs, ainsi que l'extension de ce type de conduite à des aires de la ville dont la desserte n'était pas prévue par la SABESP. Cependant, en évitant de reconnaître à la municipalité des prérogatives de pouvoir concédant non prévues dans le contrat de concession, la compagnie concessionnaire a écarté toute participation municipale dans les affaires concernant l'assainissement de base de la ville. Dans ces conditions l'initiative politique de la commune dans ce domaine a été entièrement canalisée vers la "municipalisation" des services du secteur.

3 • Quelques conclusions sur les rapports entre les modes de gestion et l'intégration métropolitaine des services municipaux d'assainissement de base

Après avoir examiné comment chacun des modes de gestion que nous confrontons traite la question de l'intégration métropolitaine des réseaux dans le domaine de l'eau et des égouts aussi bien à Santo André qu'à Diadema, il convient d'achever ce chapitre avec un bref résumé des résultats principaux auxquels nous sommes parvenus, y ajoutant quelques conclusions générales sur le sujet à partir d'une réflexion historique.

D'après ce que nous avons vu précédemment, la comparaison entre Santo André et Diadema sur l'intégration dans le domaine de l'eau potable s'avère nettement favorable à la gestion municipale. En fait, l'articulation entre l'adduction, le stockage et la distribution de l'eau se fait de manière beaucoup plus adéquate à Santo André qu'à

Diadema, de sorte que la première a pu bénéficier pleinement du surplus d'eau qui a été indirectement libéré pour la région du Grand ABC avec la mise en marche du système Haut Tietê, alors que la seconde attend toujours des travaux de renforcement du dispositif d'adduction conduisant l'eau à la ville pour pouvoir faire de même. Il faut dire qu'une telle articulation en gestion municipale ne passe pas uniquement par l'intégration technique entre les maillons mentionnés, mais aussi par une complexe articulation d'initiatives, de travaux et d'investissements relevant d'acteurs différents. Dans notre cas, cette articulation comprend essentiellement les acteurs et les travaux suivants: d'un côté, la SABESP et les travaux de renforcement de l'adduction d'eau à Santo André; de l'autre, le SEMASA et les travaux effectués dans le cadre du Schéma directeur d'approvisionnement en eau (SDAE) de la commune, particulièrement ceux touchant l'accroissement et l'extension du dispositif de stockage.

Or, d'après l'analyse que nous avons développée au premier item de la section 2.1, la bonne articulation entre les acteurs et les travaux mentionnés à Santo André se doit principalement à la mobilisation efficace de deux ressources fondamentales: l'initiative politique, et le savoir-faire de la commune dans le domaine de la distribution d'eau potable.

Le fondement majeur de la première ressource est l'engagement et la responsabilisation des élus locaux au sujet de l'eau. Cela se répercute sur le fait que les travaux du SDAE ont été intégrés au Plan directeur de Santo André, lequel a été élaboré par les services techniques de la Mairie, approuvé et légitimé par le Conseil Municipal. Quant à l'efficacité de la mobilisation de cette ressource par le SEMASA, elle s'appuie essentiellement sur deux facteurs stratégiques dont l'autarchie s'est largement servie dans la campagne *Plus d'eau pour Santo André* : la mobilisation des usagers, et le sens de l'opportunité politique (ayant conduit la municipalité à lancer sa campagne au moment même où la SABESP s'apprêtait à accélérer les travaux d'achèvement du système Haut Tiête).

En ce qui concerne la seconde ressource, le savoir-faire dans le domaine de l'eau, elle s'appuie non seulement sur la compétence technique, mais aussi sur

l'expérience administrative quotidienne du SEMASA dans la matière. Celle-ci assure une forte proximité avec les usagers/citoyens, qui aboutit à une meilleure connaissance de la diversité de leurs besoins par rapport au service d'eau. Cette diversité est ainsi reconnue et prise en compte dans certains travaux faisant partie du SDAE, particulièrement ceux liés au programme de développement opérationnel de l'autarchie, dont le but principal était celui d'assurer une répartition plus équitable de la pénurie d'eau entre les usagers de différents quartiers de la ville.

Passant à l'intégration dans le domaine des égouts, nous avons focalisé notre analyse sur le maillon problématique du système: les collecteurs-tronc, dont l'implantation dans les fonds de vallée au long des ruisseaux et des rivières s'entremet fortement avec les infrastructures, les travaux et les orientations de politique urbaine des municipalités. Comme le dispositif métropolitain d'égouts est encore un "système à intégrer", plutôt qu'un système intégré, le bilan des travaux achevés en matière d'implantation des collecteurs s'avère bien équilibré: des résultats médiocres aussi bien à Santo André qu'à Diadema. Cependant, si nous considérons d'autres types de réalisations accomplies par rapport à l'intégration métropolitaine des réseaux d'égouts, comme ce qui a été planifié par rapport à l'implantation des collecteurs et ce qui a été accordé entre la SABESP et chacune des deux communes étudiées quant aux problèmes qui surgissent à l'interface des travaux correspondants avec la politique urbaine municipale, le bilan favorise nettement Santo André et la gestion municipale.

En ce qui concerne la planification des collecteurs-tronc à implanter par la SABESP à Santo André dans le cadre du Projet Tietê, nous avons vu que le SEMASA a eu une certaine participation dans le processus assurée par la convention établie avec la compagnie étatique. Avec cette participation, appuyée sur le savoir-faire du SEMASA dans le domaine des égouts et renforcée par les interventions sur les fonds de vallée coordonnées par l'autarchie, Santo André a réussi à élargir la couverture du territoire municipal en collecteurs-tronc par rapport aux plans initiaux de la SABESP. Diadema n'a pas connu le même sort. Faute de savoir faire et de stratégie d'action conséquente par rapport à l'urbanisation et l'assainissement des fonds de vallées, cette commune a

dû se contenter de ce que la SABESP a proposé: l'implantation des collecteurs de plus gros calibre par la compagnie uniquement dans les rivières principales de la ville.

Quant au règlement des problèmes qui surgissent à l'interface de l'implantation des collecteurs-tronc avec la politique urbaine municipale, nous avons vu que la convention SEMASA/SABESP assure de nombreux compromis visant à réduire ou à faciliter la solution des problèmes impliqués (par exemple, le dispositif qui engage la compagnie étatique à reconstituer les infrastructures municipales éventuellement détruites au cours des travaux conformément aux normes techniques de la commune). Aucun compromis de ce type n'est envisageable dans le cadre actuel de la gestion étatique, puisque la SABESP refuse d'assumer des compromis institutionnels avec les municipalités concédantes hors du contrat de concession. Comme nous l'avons vu, ce refus de la compagnie concessionnaire de dialoguer et de négocier avec le pouvoir concédant a amorcé le processus de municipalisation qui allait aboutir à la reprise des services concédés par la municipalité. Une fois ce processus devenu irréversible, la SABESP a accepté de négocier avec Diadema les conditions de l'implantation des collecteurs-tronc du Projet Tietê dans la commune. Mais les négociations entre les deux parties sont restées au stade de propositions, aucun compromis n'ayant été formellement établi entre elles.

Comme dans le domaine de l'eau, ce résultat plus favorable à Santo André et à la gestion municipale par rapport à l'intégration dans le domaine des égouts doit être attribué à l'initiative politique et au savoir-faire de la commune dans le secteur. Encore une fois, le premier facteur est dû au sens de l'opportunité de la municipalité, qui a su profiter des nouvelles perspectives de négociation ouvertes par le Projet Tietê. Rajoutons que, cette fois, la stratégie politique du SEMASA de faire sa part (les travaux d'assainissement et d'urbanisation des ruisseaux et des fonds de vallée) pour revendiquer à la SABESP de faire la sienne a été significativement renforcée par l'interdépendance technique des acteurs qui caractérise intrinsèquement le système métropolitain d'égouts: au contraire de ce qui se passe avec l'eau, l'intégration des réseaux de collecte et d'évacuation au dispositif métropolitain d'interception, de

transport et d'épuration des effluents se produit en aval des services municipaux. Cela explique pourquoi la SABESP semble avoir fait tellement de concessions à la commune.

Nous devons finalement observer que les mêmes facteurs dont la mobilisation efficace expliquent les résultats favorables à Santo André et à la gestion municipale en matière d'intégration métropolitaine des réseaux d'assainissement de base, l'initiative politique et le savoir faire dans ce domaine, expliquent également les résultats défavorables à la gestion étatique à Diadema. Dans le cas de la gestion municipale à Santo André, les deux facteurs ont été envisagés comme deux ressources à mobiliser de manière stratégique et efficace dans les conflits et les négociations avec la SABESP. Dans le cas de la gestion étatique à Diadema, l'initiative politique démontrée par la municipalité à l'égard des services d'assainissement de base a été contrée par son manque de savoir faire dans ce domaine et, surtout, par la position autoritaire de la SABESP, qui a systématiquement refusé de négocier avec le pouvoir concédant, ne reconnaissant que sous pression la mairie comme l'interlocuteur naturel des intérêts légitimes de la commune et des citoyens/usagers par rapport aux services.

Pour aller au delà des conclusions récapitulées jusqu'ici, nous devons analyser le caractère inattendu, voire paradoxal, des résultats auxquels nous sommes parvenus sur les rapports entre les deux modes de gestion confrontés et la question de l'intégration métropolitaine des réseaux municipaux d'assainissement de base.

En fait, nos suppositions initiales allaient dans le sens inverse de ce que nous avons constaté: que l'intégration technique des réseaux d'assainissement de base ne se développe pas nécessairement mieux dans une situation où un seul opérateur s'occupe de gérer tous les maillons de la chaîne de production des services; au contraire, elle s'accommode fort bien d'une prise en charge différente de chaque maillon, ce qui oblige à expliciter et à contractualiser les rapports entre les différents acteurs impliqués à l'égard de l'ensemble du système et de chacun de ses maillons. Or, ce constat renvoie à une conception de l'intégration des réseaux complètement différente de nos suppositions initiales, suivant lesquelles l'intégration technique des réseaux municipaux

serait plutôt favorisée par la gestion étatique, et embarrassée par la gestion municipale, porteuse des conflits entre la compagnie étatique et les municipalités clientes des services métropolitains à sa charge.

Plus qu'une idée reçue ayant croisé le chemin du chercheur à son départ, la double supposition ci-dessus caractérise à peu près la vision que la SABESP possède de l'intégration métropolitaine des réseaux municipaux d'assainissement de base. Car nos résultats indiquant le meilleur développement de l'intégration (autant de l'eau que des égouts) sous la gestion municipale dérivent largement aussi des défauts de la gestion étatique, principalement de la culture administrative centralisatrice de la SABESP, de sa façon d'envisager et de traiter la question de l'intégration métropolitaine des réseaux. Ainsi, l'attitude de la compagnie envers les communes non concédantes qui sont les clientes des services métropolitains à sa charge a toujours été celle d'exclure ou d'inhiber toute velléité ou initiative de leur part visant à participer des décisions fondamentales les concernant. La SABESP a toujours été également réticente à tout effort de contractualiser ses rapports avec les communes clientes de tels services, afin d'explicitier les divergences et les mécanismes de régulation. Nous devons remarquer que cette façon d'envisager et de gérer l'intégration des réseaux d'assainissement de base de la RMSP, qui est fort cohérente par rapport à la logique centralisatrice du PLANASA, constitue un héritage culturel du processus de centralisation politique qui a eu lieu dans le domaine de la gestion urbaine au Brésil à partir de la fin des années 60, avec la consolidation du régime militaire. Donc, il faut bien distinguer ce modèle d'organisation sectorielle (qui persiste aujourd'hui) de "l'impératif technico-économique" imposant l'intégration des réseaux municipaux d'eau et d'égouts à l'échelle métropolitaine. En réponse à cet impératif, lié aux contraintes du processus de conurbation entre la capitale pauliste et les villes voisines, cette intégration a commencé bien avant l'adhésion de l'État de São Paulo au PLANASA, s'orientant par une conception de la gestion métropolitaine des réseaux fort différente du modèle centralisé adopté par la SABESP. Essayons de reconstituer et d'analyser les aspects fondamentaux de ce processus, car cela devra nous permettre de conclure ce chapitre

par une réflexion sur la signification historique et les perspectives d'évolution du modèle actuel d'intégration des réseaux d'assainissement de base de la RMSP. Commençons par l'intégration dans le domaine de l'eau.

La première ébauche d'un système intégré d'approvisionnement en eau potable comprenant la capitale et sa proche banlieue surgit dans le gouvernement Jânio Quadros (1955-1958), avec la signature des premières conventions entre le DAE (l'autarchie du gouvernement pauliste alors chargé des services d'assainissement de base de la capitale et sa proche banlieue) et les mairies de Santo André, Sao Bernardo, São Caetano et Guarulhos. D'après ces conventions, le DAE passe à s'occuper également de la fourniture d'eau potable en gros à ces quatre communes, voire d'autres services d'assainissement de base les concernant. L'approvisionnement en eau potable des villes de l'ABC, alors dans un processus avancé de conurbation avec la capitale, passe à se faire par l'adduction de 500 litres par seconde du système Rio Grande.⁷⁵ Ce schéma restera intact jusqu'au milieu du gouvernement Abreu Sodré (1967-1970), pendant lequel l'ensemble de l'appareil administratif de l'État de São Paulo consacré à l'assainissement de base subit une profonde restructuration qui donne origine à une organisation sectorielle plus élargie et décentralisée. Ce n'est pas le moment de revenir à cette réorganisation administrative du secteur au sein du gouvernement pauliste, que nous avons déjà partiellement analysée au chapitre IV (section 1.5). Il nous convient plutôt d'examiner ce qui se passe plus précisément avec l'intégration des réseaux municipaux d'eau potable de la RMSP à cette époque là, faisant appel au témoignage de celui qui a conçu cette nouvelle organisation lorsqu'il était le Secrétaire des Services et des Travaux Publics du gouvernement Sodré, M. Yassuda:

"J'ai essayé de concevoir pour l'Etat de São Paulo une organisation adaptée à la politique du gouvernement. Je me rappelle d'avoir demandé au gouverneur Sodré quelle politique d'assainissement de base il voudrait implanter. Il a discuté la question à partir d'une orientation majeure, m'ayant répondu qu'il fallait faire une politique de valorisation de l'autonomie municipale dans ce domaine. Donc,

75 Reposant sur un bras non pollué et isolé du corps du réservoir Billings, qui appartenait alors à la Light (une compagnie privée d'électricité d'origine canadienne), la captation d'eau du Rio Grande a dû être autorisée par celle-ci dans le cadre d'un accord avec le gouvernement pauliste, lequel prévoyait le paiement d'indemnités à cette entreprise par l'État de São Paulo.

suivant cette détermination politique du gouverneur, j'ai cherché à concevoir une solution technique cohérente avec cette directive." (interview à l'auteur, mai 1992).

Comme nous l'avons déjà vu au chapitre IV (section 1.5), cette nouvelle conception de la politique d'assainissement de base du gouvernement pauliste a été fondée sur deux volets fondamentaux: d'une part, la création d'une autarchie centralisant les fonds étatiques et fédéraux destinés au secteur, le FESB; d'autre part, la création de quelques sociétés d'économie mixte régionales pour gérer le secteur à l'échelle supramunicipale de manière décentralisée.

D'après M. Yassuda, le premier volet était le "chemin classique": le FESB fournissait de l'assistance technique et finançait des projets d'assainissement de base des municipalités à travers des prêts remboursables qui étaient conditionnés non seulement à des contreparties municipales, mais aussi à une réforme institutionnelle des services municipaux les dotant d'autonomie administrative et financière. Selon lui, ce schéma aurait le mérite d'augmenter la capacité financière et les bénéfices du FESB, de responsabiliser les municipalités, et encore, de permettre une certaine participation des citoyens, à l'occasion du vote des projets au conseil municipal de chaque commune.

Mais notre interlocuteur reconnaît aussi l'existence de "situations exceptionnelles", où il faudrait développer une "action executive" de la part de l'État fédéré dans le domaine de l'assainissement de base: celles où les municipalités se trouvent enveloppées dans des formes d'agglomération urbaine telles que les "conurbations" ou les "aires métropolitaines". Ce type de situation était déjà configuré dans deux régions paulistes: la RMSP et la Baixada Santista, où sera appliqué le second volet mentionné de la politique d'assainissement de base pauliste alors en cours, avec la création en 1968 de la Compagnie métropolitaine des eaux de São Paulo (COMASP), et de la Compagnie d'assainissement de la Baixada Santista (SBS) en 1969.⁷⁶ Voyons comment M. Yassuda justifie la création de ces compagnies étatiques:

⁷⁶ Ce volet de la politique sectorielle en question se poursuit avec la création de la Compagnie Régionale des Eaux et des Égouts du Vale da Ribeira (SANEVALE) en 1971. Cependant, la création de cette société d'économie mixte ne relève pas des mêmes motifs, car aucune forme d'agglomération urbaine ne s'est ni jamais développée dans cette région. Dans ce cas, l'"action executive" de la part de

"Cherchant à être cohérent par rapport à l'orientation majeure d'ordre politique qui m'a été transmise par le gouverneur, j'ai laissé aux municipalités ce qui pourrait rester de l'initiative municipale, attribuant à la compétence de l'Etat-fédéré ce que les municipalités ne pourraient jamais faire. Ainsi, comme la plupart des villes en conurbation avec la capitale ne disposaient pas de ressources hydriques suffisantes au sein de leur circonscription municipale, il fallait chercher de l'eau pour cette région ailleurs. L'eau serait donc captée et transportée d'une aire qui devrait forcément appartenir à une municipalité, provoquant fatalement des protestations et des conflits avec la population locale... Il s'agissait donc d'une situation typique où l'Etat devrait trouver une solution conjointe... Du point de vue politique, ce n'était pas viable pour une municipalité comme Barueri de chercher de l'eau dans la vallée du Piracicaba, par exemple. Du point de vue technique ou économique, cela serait complètement absurde de laisser à chaque commune le soin d'importer de l'eau d'autres communes: les coûts impliqués seraient excessifs. Donc, l'économie d'échelle justifiait la construction d'un système unique de production et d'adduction d'eau potable pour toute la région métropolitaine, d'où la création de la COMASP en 1968." (souligné par moi).

M. Yassuda rajoute que la "mission" de la COMASP devrait se restreindre à la production et l'adduction d'eau potable en gros aux réservoirs des communes de la RMSP:

"On avait la conviction que la gestion des réseaux d'eau et des réseaux d'égouts devait rester de la compétence municipale, parce que l'expansion de tels réseaux est étroitement liée aux politiques de croissance urbaine (tant horizontale que verticale) et aux plans d'occupation du sol. La gestion de l'eau et des égouts présente de nombreux enjeux pour la politique de développement urbain, pour laquelle les municipalités s'avèrent beaucoup plus compétentes que les États-fédérés... Certains disaient qu'il serait plus économique d'attribuer à la COMASP la gestion non seulement du système adducteur métropolitain, mais aussi celle des réseaux de distribution d'eau des communes. Mais je croyais que, dans ce cas, l'économie d'échelle devait être sacrifiée en faveur d'un bénéfice majeur: la meilleure répartition des responsabilités entre les pouvoirs publics de chaque sphère qui s'imposait par le principe d'autonomie municipale".

Comme nous explique M. Yassuda, cette même philosophie orientait le système intégré d'égouts de la RMSP, également conçu bien avant la création de la S ABESP:

"Les municipalités s'occuperaient des réseaux d'égouts, mais ils devaient être projetés d'une manière rendant leurs collecteurs-tronc compatibles avec les intercepteurs métropolitains qui allaient conduire les eaux usées à des stations d'épuration en charge d'une société d'économie mixte pauliste: la SANESP... Donc, le système

l'État se justifierait plutôt par une politique de développement régional, puisqu'il s'agit traditionnellement de la plus pauvre région pauliste (v. YASSUDA, 1989: 110).

métropolitain d'égouts devait aussi respecter l'autonomie municipale, mais l'État-fédéré s'occuperait de tout ce que constitue typiquement l'intérêt commun des communes... L'aspect fondamental serait l'élaboration d'un plan directeur physique et financier définissant le système actuel et son expansion à long terme, ainsi que la caractérisation physique et institutionnelle de ce qui incomberait à chacune des entités autonomes impliquées dans un travail intégré" (souligné par moi).

Partant du témoignage de M. Yassuda, nous pouvons conclure que l'intégration métropolitaine des réseaux d'assainissement de base préconisée par le FESB relevait effectivement d'une politique sectorielle tout à fait différente de la logique SABESP/PLANASA. Au contraire de la vision centralisatrice relevant de celle-ci, la valorisation de l'autonomie municipale était au coeur de la logique du FESB, qui accordait plus d'importance au partage des responsabilités entre les acteurs et à l'interface des services municipaux d'assainissement de base avec la politique urbaine des communes qu'à une possible économie d'échelle relevant d'une gestion tout à fait centralisée de l'ensemble des services. Donc, vu les conclusions auxquelles nous sommes parvenus auparavant par rapport aux limites la gestion étatique dans ce domaine, nous pouvons conclure que la mise en place du modèle d'intégration des réseaux municipaux d'eau et d'égouts dérivé de la logique PLANASA dans la RMSP a représenté un retour en arrière dans ce domaine.

Toutefois, nous ne pouvons pas dire que le modèle d'intégration des réseaux d'assainissement de base préconisée par le FESB constituait un modèle alternatif à la situation actuelle auquel il faudrait revenir, car nous constatons quelques problèmes importants dans sa conception et son organisation.

Il faut dire, tout d'abord, que le modèle d'intégration du FESB est resté incomplet, puisqu'il n'a pas développé de la même façon les trois aspects fondamentaux de l'intégration: les dimensions technique, économique et institutionnelle. Ainsi, en ce qui concerne l'eau potable, l'aspect technique a été convenablement traité par la COMASP, avec la conception de la plupart des projets faisant partie du SAM, et le démarrage des travaux correspondants (y compris ceux ayant trait au système Cantareira). Il n'en est pas de même pour les deux autres aspects: les formules de péréquation tarifaire étaient absentes de la dimension économique, alors

que, sur la dimension institutionnelle, les conventions établies entre la COMASP et chacune des communes qui lui achetaient de l'eau potable en gros n'étaient pas de contrats commerciaux satisfaisant aux exigences des deux parties.⁷⁷ Quant aux égouts, la SANESP, créée en 1970, n'a eu ni le temps ni les ressources financières suffisantes pour développer le moindre aspect du système métropolitain intégré qui était alors en discussion, dont les premiers travaux d'implantation allaient être effectués plus tard par la SABESP.

Par ailleurs, nous devons rajouter que le modèle d'intégration préconisé par le FESB s'appuyait sur une vision datée des rôles respectifs de l'État-fédéré et des municipalités par rapport au problème fondamental qui se trouve derrière les systèmes intégrés d'assainissement de base de la RMSB: celui de la gestion des ressources hydriques de plus en plus limitées. Ainsi, nous constatons que, devant les problèmes de coordination des actions intermunicipales visant à la dépollution des rivières du bassin hydrographique du Haut Tietê, ou encore, les conflits entre des municipalités autour de l'importation d'eau d'autres régions, les solutions envisagées par M. Yassuda passent toujours par l'arbitrage ou par l'intervention directe de l'État-fédéré (voir les passages de son entretien soulignés plus haut). Celui-ci est envisagé comme le seul acteur pouvant s'occuper des actions à caractère supra ou intermunicipal dans ce domaine. Or, cette vision s'avère parfaitement compréhensible si l'on se place dans le contexte du régime militaire où le FESB a été né, car les municipalités ont eu leur capacité financière et leurs prérogatives politico-administratives fortement réduites pendant cette période en fonction de la concentration de ressources fiscales et de pouvoir dans les mains du gouvernement fédéral, dont les politiques sectorielles étaient relayées par des États-fédérés politiquement soumis. Cependant, cette vision s'avère

⁷⁷ La COMASP a initialement repris les conventions établies entre le DAE et quelques municipalités de Grande São Paulo. Dans le cas de l'ABC, ces conventions prévoyaient l'alimentation commune des trois villes de la région à partir du prélèvement des 500 litres par seconde du Rio Grande. L'eau était partagée entre ces communes suivant des quotes-parts proportionnelles à l'extension et au diamètre de leur réseau. La COMASP a augmenté le volume d'eau à destination de l'ABC, en rajoutant aux ressources du système Rio Grande celles des systèmes Rio Claro et Guarapiranga. Cependant, le partage de l'eau entre les communes de la région continuait à se faire par le biais de quotes-parts, cette fois proportionnelles aux volumes d'actions souscrites au capital actionnaire de l'entreprise par chaque commune, ce qui a favorisé Santo André. Rajoutons que les conventions du DAE et de la COMASP limitaient les volumes d'eau destinée à l'usage industriel.

aujourd'hui tout à fait anachronique par rapport à certains faits nouveaux qui marquent la situation politico-institutionnelle du secteur actuellement Voyons-les.

En premier lieu, nous pouvons observer, à partir de la fin des années 80, l'émergence d'un nouveau type d'acteur socio-politique lié aux questions de l'environnement et du développement régional dans l'Etat de São Paulo (ainsi que dans d'autres régions du Brésil): des organisations intermunicipales dynamiques, qui sont en train de développer des projets et des actions concertées importantes dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Deuxièmement, entre 1991 et 1992, cet État-fédéré a institué une nouvelle législation créant des "systèmes intégrés" de gestion des ressources hydriques et d'assainissement qui suivent un modèle décentralisé et participatif, fondé sur l'instauration de comités de bassin hydrographique avec pouvoir délibératif et représentation paritaire entre l'État-fédéré, les municipalités, et les organisations de la société civile. Dans ce nouveau cadre institutionnel, la gestion des systèmes intégrés d'assainissement de base de la RMSP ne peut plus se faire "à l'ancienne", avec la SABESP prenant des décisions unilatérales sans entendre les municipalités concernées, y compris des représentants des usagers. Au contraire, les décisions concernant les dispositifs métropolitains du secteur doivent être prises et débattues suivant un schéma permanent de planification participative. Mais nous ne devons pas trop avancer sur ce sujet, car les perspectives du nouveau cadre institutionnel de la gestion des ressources hydriques paulistes, et la manière par laquelle il se répercute sur notre problématique de comparaison et d'évaluation des modes de gestion de l'assainissement de base dans la RMSP font l'objet d'une réflexion plus approfondie que nous développons ci-après, au sein des conclusions générales de la thèse.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Plus qu'une réflexion de synthèse sur les conclusions partielles des chapitres précédents, ce que nous cherchons à faire ici est un bilan approfondi des résultats obtenus et des chantiers ouverts par les analyses que nous avons développées à partir de nos deux études de cas dans la région pauliste du Grand ABC. Cela implique un double effort d'évaluation finale: d'une part, il s'agit de jauger la valeur de ces résultats en tant que réponse à la question centrale posée par la thèse; d'autre part, il faut apprécier la question elle-même, et s'interroger sur sa pertinence *à posteriori* non seulement par rapport au contexte et aux problèmes analysés, mais aussi par rapport au débat sur la restructuration institutionnelle de l'assainissement de base qui est en cours aujourd'hui au Brésil. Nos interrogations sur ce dernier aspect devront nous permettre d'identifier la contribution que la recherche développée ici a pu apporter à la discussion actuelle sur ce sujet.

Pour commencer, il faut donc revenir à la question centrale de la thèse et rappeler les termes à partir desquels nous l'avons posée. Considérant la "gestion municipale" et la "gestion étatique" comme des formes socio-institutionnelles historiquement constituées de prise en charge et de régulation des services municipaux d'assainissement de base (et non pas de catégories juridiques parfaitement assimilables aux termes "gestion directe" et "gestion déléguée" du droit administratif français), il s'agissait d'analyser et de comparer la capacité de chacun des deux "modes de gestion" à répondre de manière plus ou moins satisfaisante aux "besoins" techniques, financiers, administratifs et sociaux des municipalités par rapport aux services. De façon simplifiée, la question était de savoir lequel s'en sort mieux à l'échelle municipale, comment et pourquoi.

Puis, au cours de la recherche empirique, nous avons éprouvé le besoin d'élargir et d'approfondir cette question centrale pour tenir compte de deux sortes de problèmes: d'une part, ceux qui se rapportent à l'intégration des réseaux municipaux de distribution d'eau et de collecte/évacuation des eaux usées respectivement dans des dispositifs supramunicipaux de production/adduction d'eau potable et d'épuration des eaux usées (les dits systèmes métropolitains intégrés en charge de la SABESP); d'autre

part, ceux ayant trait aux rapports étroits entretenus par les services du secteur avec d'autres champs socio-politiques chauds, comme le pouvoir municipal et la politique urbaine des communes; la santé publique et la politique sociale de la ville; les questions de dégradation et d'insuffisance de la ressource; et les politiques d'environnement, de développement et d'aménagement du territoire de la RMSP. Autrement dit, nos observations initiales sur le terrain nous ont suggéré qu'il fallait rajouter deux sous-questions à notre interrogation principale, à savoir : Lequel, parmi les deux modes de gestion comparés, assure une meilleure articulation entre les réseaux d'assainissement de base et les systèmes métropolitains intégrés? Lequel permet une meilleure régulation des rapports étroits entretenus par la gestion des services en question avec les champs socio-politiques et institutionnels mentionnés sur l'arène municipale? Encore une fois, l'enjeu de ces questions n'est évidemment pas celui de savoir qui est le gagnant ou le perdant par rapport aux aspects comparés, mais plutôt celui de connaître les raisons profondes des résultats constatés. Passons maintenant aux réponses que nous avons pu apporter.

a) La " performance " et les enjeux de chaque mode de gestion sur l'échelle municipale

Commençant par la question centrale, avant d'examiner les réponses issues de nos analyses de terrain, il faut tout d'abord préciser à quoi nous pensons quand nous parlons de capacité à répondre aux "besoins techniques, financiers, sociaux et administratifs des municipalités par rapport aux services". Nous devons premièrement considérer que les besoins en assainissement de base des usagers et des communes, comme tout besoin social, ne sont pas des données objectives, mais plutôt des catégories socioculturelles dont l'évolution dépend largement de la politique formulée pour le secteur. Cela veut dire que les pouvoirs publics concernés doivent **non** seulement "répondre" aux besoins manifestés par la population, mais aussi s'anticiper à la demande et aux revendications des usagers **moyennant la formulation d'une politique** conséquente dans ce domaine. Nous pouvons apprécier la capacité de chaque mode de

gestion à formuler une politique d'assainissement de base adaptée aux conditions et aux "besoins" (administratifs, économiques et sociaux) particuliers de chaque municipalité en confrontant la "performance" du SEMASA à Santo André et de la SABESP à Diadema par rapport à quatre aspects fondamentaux du management des services qui sont, en même temps, distincts et étroitement liés entre eux: 1) **l'efficacité et l'efficience économique**, associées au mode de financement et aux objectifs de politique tarifaire; 2) **l'efficacité technique**, rattachée à la qualité des services; 3) **l'effectivité et l'efficacité sociale** concernant l'objectif d'universalisation de la desserte urbaine et l'accessibilité des populations à faible revenu aux services; et enfin 4) la capacité **d'articulation et d'intégration horizontale** des plans et travaux d'assainissement de base avec ceux d'autres services et infrastructures au sein de la politique municipale de développement urbain. Examinons les résultats que nous avons pu extraire de la comparaison entre nos deux études de cas par rapport à chacun de ces quatre aspects.

De manière générale, nous pouvons dire que la gestion municipale s'en est mieux sortie par rapport à tous les aspects ci-dessus, le premier excepté. En fait, les résultats de notre confrontation entre les deux modes de gestion de l'assainissement de base ayant trait à l'économie des services s'avèrent assez ambivalents. Examinons d'abord les autres aspects, pour ensuite analyser les résultats contradictoires de notre comparaison touchant la gestion éconómico-financière des services.

En matière d'efficacité **technique**, nous avons constaté que la municipalité de Santo André, à travers le SEMASA, a réussi à élaborer un Plan de développement opérationnel et un Schéma directeur d'approvisionnement en eau potable pour la commune qui ont permis non seulement d'améliorer la régularité du service et la maîtrise de l'autarchie sur l'ensemble du dispositif technique impliqué dans la distribution, mais aussi d'assurer une répartition plus équitable de la pénurie entre les usagers. Nous pourrions y ajouter des efforts de recherche importants développés par le SEMASA pour rendre la gestion des services plus proche des usagers et de l'administration municipale, comme le projet d'implantation d'appareils électroniques de

de collecte des données pour effectuer le relevé des compteurs d'eau, ou le développement d'un logiciel qui permet d'associer les informations techniques touchant l'assainissement de base et les données du cadastre immobilier de la mairie à un système d'information géographique (SIG) à multiples usages.

Rien de pareil n'a été fait par la SABESP à Diadema, car les recherches de la compagnie se trouvent normalement déconnectées des communes et des services locaux. Pour cause de la logique centralisatrice de la gestion étatique, les programmes de modernisation du management et de l'opération des services lancés par la compagnie étatique sont toujours conçus par la direction centrale de l'entreprise suivant une approche globalisante qui prend en compte plutôt les besoins généraux de l'entreprise ou d'une région particulière, sans jamais approfondir la connaissance des besoins spécifiques de chaque commune. Ainsi, le développement de la sectorisation des réseaux municipaux de distribution d'eau potable reste encore dérisoire dans le domaine de la SABESP: la compagnie n'a fait que quelques expériences-pilotes partielles et inachevées dans certains quartiers de la capitale, d'une ville de la Baixada Santista, et d'une autre à l'intérieur pauliste. Or, cela s'avère être un retard considérable dans l'amélioration de la qualité du service, lorsqu'on sait que la sectorisation du réseau (avec l'établissement de zones de pression homogènes et de points de contrôle pour chacun des secteurs) est l'intervention technique qui permet de réduire le plus les fuites, tout en étant également une condition indispensable pour opérer une répartition plus équitable de la pénurie d'eau entre les usagers pendant les périodes de rationnement (v. chap. V, section 2.3). Quant au relevé des compteurs, depuis le début des années 90 la SABESP a choisi de sous-traiter ce service à des compagnies privées au sein de la RMSP. Les résultats ont été nettement négatifs, car les entreprises sous-traitantes se sont avérées peu qualifiées pour ce service : elles ont provoqué l'accroissement du nombre de réclamations contre la compagnie auprès du Service de Défense du Consommateur de São Paulo-pour cause d'erreurs dans les factures.

Pour ce qui concerne **l'effectivité et l'efficacité sociale**, nos **résultats sont** moins évidents. Considérant uniquement l'objectif d'universalisation de la desserte de

la population urbaine en matière de services d'assainissement de base (c'est à dire, "l'effectivité" du volet social de la politique adoptée pour le secteur), nous constatons que les résultats obtenus par le SEMASA à Santo André sont meilleurs que ceux présentés par la SABESP à Diadema : le premier a réussi à atteindre en février 1992 un taux de desserte (par branchement domiciliaire) équivalent à 99% en eau potable et 92 % en collecte et évacuation des eaux usées, contre des taux de 94,5% et 50% respectivement atteints à Diadema à la fin 1994. Cependant, si l'on considère la situation de la dernière commune au départ de la concession en 1975, caractérisée par une croissance urbaine très accélérée et des réseaux pratiquement inexistants, on s'aperçoit que l'effort technique et financier développé par la SABESP ici a été vraiment remarquable et proportionnellement beaucoup plus fort que celui du SEMASA pendant la même période (rappelons que dès 1970, d'après les données du recensement national, environ 70% des habitants de Santo André étaient desservis par le réseau d'eau potable et un peu plus de 50% par celui de collecte et évacuation des eaux usées). Donc, ces considérations suggèrent qu'il faut bien nuancer notre bilan favorable à la gestion municipale à cet égard.

Quant à l'accessibilité des populations à faible revenu aux services (la question de "l'efficacité sociale" de chaque mode de gestion), l'avantage de la gestion municipale semble un peu plus clair. Ce que nous cherchons à évaluer ici est plutôt la cohérence des stratégies adoptées pour incorporer ces populations au secteur que *l'effectivité* elle-même des mesures sociales ou redistributives intégrées à la gestion des services (il s'agirait d'une analyse beaucoup plus complexe et téméraire que la nôtre, vu le manque de données disponibles et comparables pour l'effectuer). C'est pourquoi nous ne considérons pas ici les aspects redistributifs de la politique tarifaire pratiquée respectivement par le SEMASA et la SABESP, les traitant plutôt dans le cadre de l'analyse comparative du management économique-financier de chaque mode de gestion (développée ci-dessous).

En examinant uniquement les stratégies administratives non rapportées à la politique tarifaire qui ont pour but de rendre les services plus accessibles aux

populations à faible revenu et aux aires plus défavorisées de la ville, il semble que le SEMAS A s'est avéré plus créatif et dynamique que la SABESP à cet égard. L'autarchie d'assainissement de base de Santo André a pris diverses initiatives visant à étendre les réseaux et les services à tous les habitants et quartiers de la ville : l'extension des réseaux à deux quartiers périphériques (Parque Miami et Jardim Riviera) situés au bord du réservoir Billings, hors de la zone urbaine proprement dite; le développement des projets avec des technologies non conventionnelles pour un lotissement de faible densité situé dans la même région (le Recreio da Borda do Campo); le développement d'actions d'assainissement intégré et de pré-urbanisation permettant d'implanter les réseaux d'eau ou/et d'égouts dans certains bidonvilles; et encore, la prise en charge des services d'approvisionnement en eau potable et de collecte/évacuation des eaux usées du village ferroviaire de Paranapiacaba, dont les réseaux vétustés étaient gérés auparavant par la compagnie fédérale des réseaux ferrés. La diversification de l'offre de services et l'adaptation des réseaux aux différentes localités et populations de la ville constituent une stratégie efficace par rapport à l'accroissement de l'accessibilité des populations à faible revenu aux services; une stratégie qui s'est avérée absente des pratiques de la SABESP à Diadema. Cela n'empêche que la SABESP ait réussi à augmenter considérablement les taux de branchement aux réseaux d'eau et d'égouts parmi les pauvres de cette commune (d'ailleurs beaucoup plus nombreux ici, relativement parlant, qu'à Santo André). Mais, pour ce faire, la SABESP s'est appuyée, d'une part, sur un fort niveau d'investissements; et d'autre part, sur des actions préalables d'urbanisation des bidonvilles effectuées par la mairie de Diadema dès la première administration *petiste* sans jamais compter avec une coopération régulière et systématique de la part de la compagnie concessionnaire. Nous pouvons donc supposer que la SABESP aurait pu probablement obtenir le même résultat à un coût moindre, voire faire plus, avec une approche technologique et administrative plus proche des besoins spécifiques des usagers socialement défavorisés.

Quant à la **capacité d'articulation et d'intégration horizontale** entre l'assainissement de base et d'autres aspects de la politique urbaine de chaque commune,

nous avons constaté que le développement d'actions intégrées entre les services du secteur et d'autres services, programmes et travaux relevant de la municipalité a été mieux réussi à Santo André. C'est le cas du programme d'urbanisation des bidonvilles, qui s'est développé à Santo André avec un fort appui financier et opérationnel du SEMASA suivant une conception d'"assainissement intégré", alors que la SABESP en tant que compagnie concessionnaire des services d'eau et d'égouts n'a guère contribué au programme du même type qui a eu lieu à Diadema. Inversement, de nombreux conflits ont émergé entre cette municipalité et la compagnie concessionnaire lors de l'implantation des infrastructures du programme municipal de pavage des rues, soit parce que la SABESP cassait des chaussées fraîchement implantées, soit parce qu'elle ne les reconstruisait pas dans les délais et suivant les normes de qualité exigées par la Mairie.

Examinons maintenant les résultats ambivalents auxquels nous sommes parvenus par rapport à la "performance" économique-financière de chaque mode de gestion. Nous n'avons développé aucune analyse classique de la rentabilité des services d'assainissement de base étudiés, vu qu'il s'agit d'un secteur qui s'avère normalement déficitaire à court et moyen terme. Nous avons plutôt analysé et comparé l'adéquation des réponses mises au point par chaque mode de gestion par rapport aux "besoins" financiers et aux conditions socio-économiques et spatiales particulières des municipalités en question, en considérant **l'efficacité et l'efficience économique** des politiques de financement et de tarification adoptées. Les aspects principaux analysés et comparés concernent l'adéquation des tarifs par rapport aux objectifs fondamentaux de la politique tarifaire, la capacité à investir et la cohérence de la planification des investissements. Quelles sont les conclusions générales que nous pouvons dégager de nos recherches par rapport à chacun de ces aspects? Commençons par le premier, car il s'avère le plus central.

Nos études de terrain nous ont tout d'abord montré qu'il y a beaucoup plus d'affinités et de similitudes que de divergences profondes entre les politiques tarifaires pratiquées par le SEMASA et par la SABESP à l'égard de la distribution de l'eau et de

la collecte/évacuation des eaux usées. Cela concerne aussi bien les objectifs essentiels que les outils de cette politique. Voyons comment

En effet, nous pouvons dire que les deux buts fondamentaux de la politique tarifaire du SEMASA, du moins pendant l'administration du PT à Santo André, coïncident exactement avec les objectifs essentiels de la politique tarifaire du système PLANASA adoptée par la SABESP: d'une part, celui d'assurer le recouvrement complet des coûts et la rentabilisation des services suivant le principe d'"auto-financement" du secteur; d'autre part, celui de rendre les services économiquement accessibles aux populations à faible revenu par le biais d'une tarification progressive avec subventionnement croisé bénéficiant à la petite consommation résidentielle. La rentabilisation des services et la redistribution des revenus entre les usagers sont donc les deux buts fondamentaux (et contradictoires) qui sont devenus communs aux politiques tarifaires de la SABESP et du SEMASA. C'est par rapport à eux que nous devons évaluer l'efficacité et l'efficacité économique des deux modes de gestion. Commençons par l'objectif de rentabilisation des services.

La question fondamentale ici concerne le recouvrement réel de coûts et le degré d'"auto-financement" des services par le biais des tarifs. Nous n'avons pas pu faire une analyse éconómico-financière précise sur ce point, car nous n'avons trouvé aucune part une série historique de données financières corrigées de l'inflation et couvrant une période assez large pour permettre d'évaluer le recouvrement réel des coûts opérationnels des services, le degré d'amortissement des capitaux immobilisés, ou encore, les coûts financiers impliqués (y compris ceux du service de la dette)¹ Mais nos données partielles et nos interviews avec les responsables de la gestion financière et de la comptabilité des services dans les deux camps nous ont quand même permis d'extraire quelques conclusions sur la "performance" de chaque mode de gestion par rapport aux deux aspects fondamentaux impliqués dans la rentabilisation du secteur par voie tarifaire : d'une part, le recouvrement des coûts de fonctionnement, d'entretien et

¹ En fait, nous avons constaté que la maîtrise de l'ensemble des coûts réels des services fait encore défaut aussi bien à la gestion étatique qu'à la gestion municipale. Nous y reviendrons ci-après.

d'investissement (y compris l'amortissement des immobilisations et tous les frais financiers); d'autre part, le dégagement d'une marge de rémunération des capitaux investis pour permettre de financer de nouveaux investissements dans l'amélioration et l'expansion des services. Voyons comment chaque mode de gestion a répondu à ce double besoin.

Commençant par la gestion étatique, nous avons observé que la SABESP a globalement échoué dans l'objectif d'auto-financement des services par le biais des tarifs : d'une part, le contrôle du gouvernement fédéral sur le réajustement des tarifs des compagnies d'assainissement de base des États-fédérés pendant les temps du PLANASA, visant au contrôle de l'inflation, a souvent imposé des pertes tarifaires réelles à l'ensemble du secteur, en empêchant le recouvrement complet des coûts des services; d'autre part, une large partie des investissements de la compagnie a été finalement financée par le biais d'emprunts non remboursés, résultant d'opérations comptables effectuées chaque année par le Trésor de l'État de São Paulo depuis 1988 (au moins) pour annuler la dette de la SABESP envers le FAE pauliste. Par ailleurs, le niveau d'endettement de la SABESP est devenu le plus élevé parmi les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, avec une dette cumulée estimée à US\$ 600 millions au début 1995.

La situation spécifique des services d'assainissement de base de Diadema pendant la période de concession n'a pas été différente. Même sans disposer de données fiables sur le recouvrement des coûts touchant particulièrement les réseaux de la commune, puisque l'appropriation et la comptabilité des coûts spécifiques des services de chaque municipalité concédante n'ont jamais été systématiquement développées au sein de la SABESP, nous savons que les investissements élevés effectués par la compagnie dans cette ville sont encore loin d'être amortis, d'où l'indemnisation d'environ 40 millions de dollars due par la municipalité à l'entreprise pour cause de la rescision anticipée du contrat de concession.

Pour ce qui concerne Santo André et la gestion municipale, la rentabilisation ou l'"auto-financement" des services par le biais des tarifs ne sont pas des "objectifs

originels" pour le SEMASA, comme ils le sont pour la SABESP². Cela n'empêche qu'ils n'aient été fermement poursuivis par la direction de l'autarchie municipale chargée de l'eau et des égouts de Santo André pendant l'administration du PT. Ainsi, d'après le témoignage que nous a fait celui qui était alors le directeur général de l'autarchie, M. Montenegro, en entretien réalisé en été 1992, après avoir récupéré le niveau des tarifs, le SEMASA était en train d'auto-financer ses services et ses investissements par le biais de recettes tarifaires pendant sa gestion. Peut-on y croire?

Malgré le manque de données plus précises là-dessus, nous pouvons dire que l'affirmation de M. Montenegro est partiellement vraie. En fait, pendant la gestion du PT, le SEMASA a fait preuve d'une rentabilité enviable. L'autarchie a versé annuellement autour d'un quart de ses recettes tarifaires au financement de nouveaux investissements, totalisant plus de US\$ 12 millions, ayant également prêté de l'argent à la maire de Santo André à destination du programme d'urbanisation des bidonvilles. Si nous y ajoutons que, durant la même période, le SEMASA a réussi à rembourser entièrement de ses dettes auprès du SFS (contractées entre 1969 et 1970, avant les restrictions du PLANASA), l'hypothèse d'une parfaite réussite de l'auto-financement des services par le biais des tarifs pendant cette administration se voit nettement renforcée.

Nous ne pouvons pourtant pas oublier que la question de l'auto-financement des services est indissociable de celle du recouvrement intégral aussi bien des coûts de fonctionnement (y compris tous les frais d'administration, d'opération et d'entretien des équipements et des services), que des coûts d'investissement (incluant l'amortissement des immobilisations et tous les frais financiers associés). Or, si le remboursement intégral des prêts du SFS correspond à l'amortissement d'une partie très importante des immobilisations du capital du SEMASA, la méconnaissance de la structure des coûts des services par l'autarchie, explicitement reconnue par ses

² Ces objectifs, qui constituent l'esprit de la législation tarifaire du PLANASA, ne figurent pas explicitement dans la loi de création du SEMASA. Celle-ci insiste plutôt sur le principe du recouvrement des coûts, ne faisant aucune référence à une "rémunération des investissements" (v. chap. V, section 1.3).

dirigeants, nous empêche d'affirmer que l'objectif d'auto-financement a été parfaitement atteint à Santo André.

De toute façon, il est clair que le degré d'auto-financement et de recouvrement des coûts des services par le biais des tarifs atteint par le SEMASA a été très supérieur à celui atteint par la SABESP dans la plupart des municipalités concédantes, dont Diadema : d'une part, la totalité des investissements effectués pendant l'administration petiste ont été financés à partir des recettes tarifaires de l'autarchie; d'autre part, le niveau d'endettement du SEMASA s'avère aujourd'hui négligeable, ce qui lui permet de se porter candidat aux crédits du SFS ou d'autres bailleurs de fonds, (dont les taux d'intérêt sont relativement faibles) leur offrant les meilleures contreparties et les moindres risques (v. Chap. V, section 2.2, note 38).

Cependant, si nous nous rapportons aux conclusions que nous avons avancées au chapitre VI à propos de la comparaison entre les outils et les résultats des politiques tarifaires du SEMASA et de la SABESP, nous allons nous apercevoir qu'il faut bien relativiser le poids de la politique tarifaire autant dans l'échec de la SABESP que dans la réussite partielle du SEMASA par rapport à l'objectif de rentabilisation des services. Car, partant d'une estimation assez précaire du coût unitaire moyen du mètre cube d'eau distribué par le SEMASA, notre comparaison montrait que le niveau global de subventionnement des tarifs conventionnels du service d'eau de cette autarchie était bien supérieur à celui des tarifs correspondants de la SABESP à Diadema. Le rapport entre le coût unitaire moyen du service et le tarif moyen au mètre cube semblait donc mieux ajusté au sein de la compagnie étatique, alors que, dans le dispositif tarifaire du SEMASA, le recouvrement des coûts reposait plutôt sur le régime spécial de tarification appliqué aux gros consommateurs. Par ailleurs, même si l'on tient compte de la période où le gouvernement fédéral a imposé des limites au réajustement des tarifs des compagnies étatiques d'assainissement de base pour contrôler l'inflation, le poids de cet aspect sur l'échec du recouvrement des coûts doit être pondéré par les deux considérations suivantes: 1) le contrôle tarifaire fédéral n'a pas toujours été rigide ou rigoureux au sein du système PLANASA: la législation tarifaire de 1978, par exemple,

a autorisé les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés à augmenter leurs tarifs en termes réels jusqu'en 1983, afin d'assurer effectivement le recouvrement des coûts de leurs services; 2) le contrôle des tarifs ("pour cause d'intérêts électoraux") a également eu lieu au sein du SEMAS A, particulièrement pendant la période qui précède l'administration petiste, n'étant pas du tout étranger à la gestion municipale. Il faut donc chercher ailleurs l'explication de l'échec de la SABESP et de la réussite du SEMASA par rapport à la rentabilisation des services, en regardant comment chacun de ces organismes s'en sort en matière de planification et de gestion financière.

En ce qui concerne la gestion étatique, nos recherches empiriques dans la région de l'ABC montrent que l'échec de la SABESP par rapport à l'objectif d'auto-financement peut être largement attribué à l'inefficacité de la planification de ses investissements et de sa gestion financière. En fait, nous remarquons que la compagnie a fait beaucoup d'investissements "improductifs" dans cette région: des réservoirs d'eau qui sont restés longtemps inutilisés parce que l'entreprise n'a pas effectué les connexions au réseau (nous en avons trouvé un à Diadema, plus un autre à Santo André, alors que ces communes se trouvaient dans une situation de demande réprimée et de rationnement d'eau); des intercepteurs inopérants et des stations d'épuration des eaux usées surdimensionnées et sous-utilisées pour cause du manque de travaux et d'investissements dans l'implantation des collecteurs-tronc. Il semble que la SABESP a souvent contrarié une règle fondamentale stipulée par la BNH au temps du PLANASA à l'égard de la planification des investissements: celle fixant la priorité aux investissements dont les travaux demandent le moindre temps de réalisation, le moindre niveau de sous-utilisation et les bénéfices les plus immédiats (v. Circulaire COSAN n°1/81). L'"inversion du chronogramme des travaux" du système ABC d'épuration des eaux usées, le surdimensionnement initial du programme SANEGRA, et même l'audace de la construction du système Cantareira, montrent que d'autres logiques, différentes de l'optimisation du rapport coût/bénéfice, ont également orienté la planification des investissements de la SABESP, comme la stratégie de l'irréversibilité, les intérêts partagés avec les grosses entreprises du BTP, la priorité historique accordée

à l'utilisation des ressources hydriques du Haut Tietê pour la génération d'énergie, etc.. Soumise à de telles contraintes, la planification financière de la compagnie n'a pas été capable de lui assurer "la condition minimale de viabilité économique-financière" établie par la BNH, suivant laquelle la rémunération des investissements des entreprises du PLANASA devait être suffisante pour couvrir les frais du service de la dette. Or, ce que nous avons vu a été plutôt le contraire: au lieu d'être rémunérés, les investissements "improductifs" ont pesé fortement sur le niveau croissant d'endettement de la SABESP, ce qui a été aggravé par la mauvaise gestion financière de la compagnie au cours d'une longue période d'inflation galopante. Le service de la dette et son refinancement (à travers le programme FINEST de la BNH) ont fini par imposer des surcoûts financiers à l'entreprise dont le recouvrement aurait dépassé la capacité de génération des recettes relevant de son dispositif tarifaire.

Nous devons ajouter que ces handicaps de planification et de gestion financière ne sont pas propres à la SABESP, étant plutôt des défauts historiques de la gestion étatique: l'entreprise de São Paulo ne serait que l'exemple le plus évident des contradictions du mode de financement de l'assainissement de base hérité du système PLANASA. Encore une fois, la centralisation des décisions et l'absence *d'accountability* dans les rapports entre l'entreprise concessionnaire, le pouvoir concédant et les usagers y sont pour quelque chose, car à l'absence de perméabilité aux demandes et aux revendications municipales correspond une forte perméabilité aux pressions extérieures de groupes et d'intérêts privés qui émergent au sein même du gouvernement.³

Quant à la réussite (au moins partielle) du SEMASA par rapport à la rentabilisation des services, il nous faut reconnaître que son excellente performance économique-financière pendant l'administration petiste à Santo André n'est pas due

³Nos dernières considérations trouvent un écho dans l'hypothèse soulevée par Najar (1990) pour expliquer la crise qui s'est abattue sur l'ensemble du système PLANASA au milieu des années 1980: marquée par le fort niveau d'endettement et d'insolvabilité démontré par les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés, cette crise serait plus étroitement liée au type des travaux exécutés par ces entreprises qu'aux effets directs et indirects de la récession du début de la décennie.

uniquement à la politique tarifaire adoptée, mais aussi à une planification adéquate des investissements et, surtout, à une gestion financière efficace.

Pour ce qui concerne la planification des investissements, nous avons vu que le schéma directeur d'approvisionnement en eau de Santo André, élaboré sous la maîtrise d'ouvrage du SEMASA, a été fondé sur un diagnostic précis des handicaps du réseau de distribution, du dispositif de stockage et de l'anneau adducteur municipaux. Les investissements impliqués ont été correctement orientés aussi par la possibilité de bénéficier pleinement des surplus d'eau libérés par la mise en marche du système Haut Tietê. Donc, ne donnant lieu à aucune grande immobilisation de capital improductive, la planification des investissements du SEMASA, du moins pendant la gestion du PT, n'a engendré aucun déséquilibre financier, d'autant plus que ses investissements ont été financés uniquement par les recettes de l'autarchie.

Mais la réussite relative du SEMASA par rapport à l'objectif de rentabilisation des services durant l'administration petiste doit être largement attribuée à l'efficacité de sa gestion financière. Car les gains obtenus par l'autarchie avec le placement de ses recettes tarifaires dans le marché financier durant cette période d'inflation élevée, spécialement les recettes provenant des gros consommateurs, ont souvent dépassé le montant des recettes tarifaires elles-mêmes. Si nous y ajoutons l'économie que le SEMASA a pu faire alors en payant systématiquement ses factures concernant l'achat de l'eau en gros à la SABESP 45 jours après leur échéance, sans aucune sorte de correction, d'amende ou indemnité (v. chap. V, section 2.2), nous pouvons entrevoir le principal handicap de la réussite financière du SEMASA pendant administration petiste: elle est dépendante, partiellement du moins, de la persistance de l'inflation. Nous ne savons pas jusqu'à quel point l'équilibre financier alors atteint par l'autarchie a pu se maintenir dans le contexte actuel, où l'inflation reste à peu près "contrôlée" depuis la création du "*Real* " en juin 1994 (quoique le taux annuel de 30% enregistré lors du premier anniversaire de la nouvelle monnaie reste encore un seuil assez élevé...).

De toute façon, nous pouvons extraire une conclusion générale assez paradoxale par rapport à la question de l'auto-financement des services par le biais des tarifs: la

recherche de cet objectif a été défavorisée au sein de la gestion étatique, où il est né, par la centralisation et par l'abondance de crédits destinés au secteur provenant du SFS, alors qu'elle a été plutôt favorisée dans le camp de la gestion municipale du fait des difficultés d'accès à ces mêmes crédits, imposées aux municipalités non concédantes d'abord par le PLANASA et, puis, par le Secrétariat national de l'assainissement (SNS).

Une fois résumées et relativisées nos principales conclusions sur les résultats accomplis respectivement par le SEMASA et par la SABESP en matière de "rentabilisation" des services par le biais des tarifs, il nous faut maintenant compléter cette analyse par une réflexion de synthèse sur les aboutissements et les manquements de la politique tarifaire de chaque mode de gestion à l'égard du second objectif fondamental qui leur est commun: la redistribution des revenus entre les usagers, visant à faciliter l'accès des populations à faible revenu aux services.

Comme nous l'avons vu au chapitre VI (section 2.2), l'analyse comparative de cet aspect particulier de la politique tarifaire de chaque mode de gestion s'avère être trop complexe et risquée (vu le manque de données plus précises qu'elle requiert) pour que l'on puisse dire vers quel côté penche la balance des réussites ou des manquements en ce domaine. Le bilan s'avère tantôt favorable, tantôt défavorable, à l'un et à l'autre, conforme nous prenons en compte ou pas la distinction entre les tarifs conventionnels et les tarifications spéciales, entre les tarifs résidentiels et ceux non résidentiels, ou encore, entre une définition plus formelle ou des définitions plus fines de la notion de progressivité tarifaire. Si nous considérons les analyses développées auparavant et qui tiennent compte de tous ces aspects-là, nous pouvons peut-être dire que les deux modes de gestion présentent globalement des résultats positifs et négatifs à peu près équivalents par rapport aux objectifs redistributifs de leur politique tarifaire. Mais il faut analyser de plus près les outils employés pour aller au-delà de cette conclusion trop rapide et un peu banale.

Nous devons tout d'abord rappeler que le SEMASA a suivi une tendance assez répandue parmi les services d'assainissement de base de nombreuses municipalités non

concedantes: celle de prendre le schéma redistributif de tarification du PLANASA, structuré sur des tarifs progressifs suivant un certain nombre de tranches de consommation et de catégories d'usage, comme une sorte de paradigme fondamental qu'il faut plutôt ajuster qu'imiter ou ignorer complètement.

Ainsi, nous remarquons que le dispositif tarifaire conventionnel du SEMASA qui était en vigueur durant nos recherches (les catégories d'usagers et le nombre de tranches de consommation) correspond à peu près à celui de la SABESP avec quelques ajustements. Parmi ceux-ci, le plus important a été introduit pendant l'administration du PT: le resserrement des tranches de consommation de la catégorie résidentielle, rendant la courbe de **progressivité formelle ou absolue** des tarifs du SEMASA, concernant uniquement les usagers domestiques, plus accentuée que celle de la SABESP. Il en est de même par rapport à la progressivité effective de leurs tarifs touchant les ménages. Cependant, ceci n'est pas vrai par rapport aux autres catégories d'usagers, car le dispositif tarifaire de la SABESP présente une progressivité absolue plus forte que celui du SEMASA à leur égard. De toute façon, nous retrouvons des distorsions communes au dispositif tarifaire des deux organismes par rapport aux objectifs redistributifs de la tarification progressive: d'une part, des subventionnements socialement peu justifiables touchant certaines tranches de consommation de toutes les catégories; d'autre part, des effets similaires de redistribution inverse liés à la surestimation de la consommation forfaitaire correspondant au tarif minimum (également fixé, par l'un et l'autre, à 10m³ d'eau par mois). Ces distorsions mettent partiellement en question la **progressivité réelle** du barème tarifaire conventionnel des deux organismes⁴.

En ce qui concerne les tarifications spéciales, aussi bien le SEMASA que la SABESP ont fait des expériences importantes pour améliorer la progressivité de leurs tarifs non conventionnels pendant la période couverte par nos recherches. Sous l'administration petiste, l'autarchie des eaux de Santo André a augmenté fortement la

⁴ Pour plus de détails sur les résultats auxquels nous sommes parvenus à l'égard de chacune de ces définitions de la progressivité tarifaire, voir les sections 2.2 des chapitres V et VI.

progressivité effective de son dispositif tarifaire tout entier avec la création d'une nouvelle catégorie d'usagers: celle des "gros consommateurs" d'eau, regroupant tous les usagers industriels et commerciaux dont la consommation mensuelle dépasse les 500m³ par mois. Au lieu de payer des tarifs plus élevés que ceux touchant les autres usagers industriels et commerciaux, les gros consommateurs ont été soumis à un régime spécial de tarification, qui anticipait le recouvrement des factures et les réajustements des tarifs les concernant. Cela a permis au SEMAS A d'augmenter fortement ses recettes tarifaires et non tarifaires (dérivées du placement des premières dans le marché financier), du fait des taux d'inflation mensuels très élevés qui marquaient l'économie brésilienne pendant cette période. Même si la formule adoptée à Santo André présente le handicap de dépendre des revenus financiers dérivés de l'inflation et des taux d'intérêts élevés (qui ne sont plus aujourd'hui aussi forts qu'autrefois), elle a le mérite d'être particulièrement adaptée aux conditions de l'industrie locale et de bien cibler le marché des "gros consommateurs", leur donnant une définition beaucoup plus large que celle adoptée par la SABESP dans ses "contrats spéciaux". Cette innovation là, comme le resserrement des tranches de consommation des usagers résidentiels, nous suggère que, même en s'appuyant largement sur le paradigme tarifaire de la SABESP, le SEMASA peut fournir certains exemples à suivre en matière d'ajustement dans le dispositif de tarification.

Du côté de la SABESP, l'expérience tarifaire la plus importante en matière d'ajustement des outils à l'objectif redistributif a été la prise en compte récente de certaines caractéristiques de l'habitat des populations à faible revenu (le nombre de ménages habitant une parcelle, sa surface totale et sa surface construite) pour des effets d'abonnement, de facturation et de tarification. En adoptant une définition plus réaliste du nombre d'abonnés par branchements en relation aux taudis et aux bidonvilles, la seconde version du "tarif social" de la SABESP permet de réduire, sinon d'éliminer, l'effet pervers majeur de la tarification progressive: le "faux gaspillage" des ménages pauvres qui se partagent un même branchement et payent les tarifs les plus élevés de la catégorie résidentielle, comme s'ils constituaient un seul abonné, alors que leur

consommation effective par tête ou par famille reste toujours dans les limites de la facture minimale. Cette innovation de politique tarifaire développée par la SABESP constitue sans doute une initiative féconde par rapport à ses effets sur la "progressivité réelle" du dispositif tarifaire de la compagnie. Pourtant, la centralisation administrative de l'entreprise lui impose des limites considérables: l'application de cette version novatrice du "tarif social" reste encore circonscrite aux villes concédantes de la RMSP, chacune faisant l'objet de critères particuliers d'abonnement déterminés par l'administration centrale de la compagnie.

La conclusion générale qui s'impose par rapport à notre analyse comparative des effets redistributifs des outils non conventionnels et des modulations tarifaires pratiqués par la SABESP et par le SEMASA est donc la suivante: il y a trop d'expérimentation et peu de recherche à cet égard au sein de chaque mode de gestion. L'un et l'autre ne connaissent que d'une manière assez imprécise les effets réels de leur structure tarifaire (et des modifications qui s'y introduisent) en matière de progressivité. L'aspect le moins connu est, malheureusement, celui qui présente le plus fort contenu social: les effets de la structure tarifaire et de ses altérations sur la poche des populations à faible revenu. Pour mieux réussir leurs objectifs redistributifs et sociaux de politique tarifaire, il faut donc que les deux organismes chargés de la gestion des services dans les deux camps confrontés investissent davantage dans des recherches appliquées et participatives pour déterminer de manière plus précise la consommation effective des populations défavorisées, prenant en compte leurs conditions réelles de logement.

La conclusion générale présentée ci-dessus à l'égard des aspects redistributifs de la politique tarifaire des deux modes de gestion comparés ne clôt pas la discussion sur le sujet. Car notre comparaison sur ce thème a laissé délibérément de côté un élément central de la politique tarifaire de la gestion étatique qui se trouve nécessairement absent de la gestion municipale: la redistribution des revenus entre les communes concédantes par le biais de mécanismes de péréquation tarifaire et d'unification régionale des tarifs. Favorisant les villes ayant les coûts les plus élevés avec des tarifs inférieurs aux coûts réels d'investissement et de fonctionnement de leurs services, ces mécanismes devraient

permettre d'assurer la viabilisation globale de la compagnie avec le transfert de recettes tarifaires des communes concédantes rentables vers celles où le secteur s'avère déficitaire pour cause de problèmes conjoncturels ou structurels. Or, il faut reconnaître que, sans le principe de viabilisation globale de la compagnie et la péréquation tarifaire qui le soutient (avec les transferts de recettes correspondants), la ville de Diadema n'aurait jamais réussi une augmentation dans ses taux de desserte en assainissement de base (principalement en eau potable) aussi forte et aussi rapide que celle connue par la commune durant les vingt ans de concession (v. chap. VI, section 1.2). La gestion municipale n'aurait pas les moyens de faire de même, puisqu'elle n'a certainement pas la même capacité de mobilisation de ressources financières pour financer de nouveaux investissements démontrée par la gestion étatique⁵. Ce point débouche sur une conclusion que nous avons déjà avancée ici et qu'il faut souligner maintenant: la "municipalisation" des services d'assainissement de base de Diadema a été une question d'opportunité: si nos études nous permettent de la justifier aujourd'hui, elle aurait été certainement une initiative malheureuse il y a dix ou douze ans.

Ayant examiné ce dernier point, nous pouvons finalement présenter un bilan comparatif de synthèse sur la performance économique-financière de chaque mode de gestion, pour ensuite parachever cette section avec une conclusion générale sur notre comparaison à l'échelle municipale.

En ce qui concerne la performance économique-financière de chaque mode de gestion, notre comparaison arrive donc à un bilan mitigé: d'une part, si la gestion étatique démontre une plus grande capacité de mobilisation d'investissements, la gestion municipale s'avère être beaucoup plus efficace en matière de gestion financière et de planification des investissements; d'autre part, les deux modes de gestion présentent à peu près les mêmes résultats et les mêmes handicaps par rapport aux objectifs

⁵ Pour éviter des malentendus, nous devons préciser que la supériorité de la capacité d'investissements de la gestion étatique ne dérive pas directement de la péréquation tarifaire, puisque les investissements de la compagnie sont rarement financés par le biais de recettes tarifaires. Cela n'empêche que la péréquation tarifaire est, néanmoins, la clef de voûte du principe de viabilisation globale de la compagnie, qui dissocie le taux d'investissements dans une commune concédante de la question des coûts et de la rentabilité des services locaux, l'associant plutôt aux plans et aux buts régionaux fixés par la compagnie.

fondamentaux de leurs politiques tarifaires (le recouvrement des coûts et la rentabilisation des services, d'un côté, et la redistribution des revenus entre les usagers, de l'autre).

Nous pouvons donc conclure qu'un mode d'organisation de l'assainissement plus décentralisé dans la RMSP, avec plus de prise en charge directe des services locaux par les municipalités et plus *d'accountability* à l'égard des élus et des usagers, devrait probablement améliorer presque tous les aspects fondamentaux de leur management: la qualité, l'efficacité sociale, l'articulation et l'intégration horizontale avec la politique urbaine des communes, ainsi que certains aspects de leur efficience économique. En revanche, une telle organisation pourrait compromettre la capacité à financer les nouveaux investissements de certaines communes en absence de mécanismes de solidarité financière régionale ou/et d'une stratégie de transition vers le nouveau modèle (nous y reviendrons).

b) La " performance " et les enjeux de chaque mode de gestion sur l'échelle métropolitaine

La comparaison entre les modes de gestion confrontés à partir de nos deux études de cas par rapport à l'intégration des réseaux à l'échelle métropolitaine s'avère nettement favorable à la gestion municipale, qu'il s'agisse de l'eau potable ou des égouts.

En ce qui concerne l'eau potable, Santo André a réussi une meilleure articulation entre l'adduction, le stockage et la distribution que Diadema. S'appuyant sur le savoir-faire des techniciens municipaux dans ce domaine, sur l'initiative politique des élus locaux et sur la mobilisation des usagers (tout ce qui fait défaut à la gestion étatique), le SEMASA a réussi à accélérer la réalisation des travaux de renforcement de l'adduction d'eau à Santo André par la S ABESP, tandis que l'autarchie effectuait elle-même (dans le cadre du SDAE) des travaux complémentaires dans le dispositif de stockage et dans le réseau de distribution d'eau de la commune. Comme nous l'avons vu, cette articulation

entre les travaux de la SABESP et ceux du SEMASA a permis à Santo André de profiter pleinement du surplus d'eau libéré pour la commune après la mise en marche du système Haut Tietê de production d'eau potable, affranchissant temporairement la municipalité du rationnement d'eau imposé par la SABESP. Diadema n'a pas connu le même sort, car la SABESP n'a effectué ni les travaux nécessaires au renforcement de l'adduction d'eau à la commune, ni les modifications nécessaires dans les dispositifs de stockage et de distribution d'eau de la ville.

Quant aux égouts, nous avons vu que la gestion municipale réussit une meilleure articulation entre les travaux d'implantation des collecteurs-tronc en charge de la SABESP et d'autres travaux et infrastructures relevant de la municipalité. Encore une fois, cela est dû à deux ressources qui sont écartées par la gestion étatique: le savoir faire et l'initiative politique de la commune dans le domaine de l'assainissement de base. Grâce à ces deux "ingrédients", le SEMASA a obtenu deux concessions importantes de la SABESP: d'une part, l'acroissement du nombre de collecteurs-tronc à implanter à Santo André; d'autre part, la signature d'une convention qui permet au SEMASA de mieux régler les problèmes qui surgissent à l'interface entre l'implantation des collecteurs et l'implantation d'autres infrastructures municipales. Rien de tel n'a eu lieu à Diadema, où l'implantation des collecteurs-tronc a généré beaucoup de conflits avec la municipalité et devra être restreinte.

Notre conclusion générale sur le rapport entre les modes de gestion de l'assainissement de base et la question de l'intégration des réseaux à l'échelle métropolitaine est donc semblable à la conclusion à laquelle nous sommes parvenus par rapport à l'échelle municipale: l'intégration serait plus efficace avec plus de décentralisation et la prise en charge directe des réseaux de distribution d'eau et de collecte des eaux usées par les municipalités, à condition de mettre en place une forme de contractualisation des rapports entre la compagnie et les communes à l'égard de chaque maillon des systèmes intégrés. Par ailleurs, l'intégration elle-même devrait permettre de maintenir des objectifs de péréquation au sein de chaque système (leur élimination constitue normalement le principal inconvénient socio-économique de la

décentralisation): comme nous l'avons vu, ils se trouvent déjà présents dans le schéma de tarification de la SABESP touchant la vente d'eau potable en gros aux municipalités dites autonomes, lequel différencie le prix de l'eau facturé aux communes suivant leur consommation moyenne par branchement (v. chap. V, section 2.2). Ces mécanismes pourraient éventuellement être améliorés et étendus au système intégré de collecte, interception, transport et épuration des eaux résiduaires de la RMSP.

c) Evaluation *a posteriori* de l'actualité et de la pertinence de la question centrale de la thèse

Après avoir effectué le bilan de nos deux études de cas dans la région de l'ABC, peut-on dire que la question centrale de cette thèse continue d'être aussi centrale qu'elle l'était au départ de notre recherche? Notre analyse comparative, confrontant les capacités de management et de régulation des deux modes de gestion des services d'assainissement de base sur le terrain municipal afin de mieux connaître leurs limites et leurs potentialités, serait-elle devenue une problématique "déplacée" dans le contexte actuel de la RMSP?

Apparemment, ce sont les questions ci-dessus qui semblent déplacées, vu que l'organisation du secteur reste toujours polarisée entre les deux modes de gestion analysés, même si l'on repère aujourd'hui des tendances fortes à remodeler progressivement la structure institutionnelle héritée du PLANASA, la rendant de plus en plus flexible (nous y reviendrons dans la prochaine et dernière section). Car, cherchant à dépasser la critique courante du PLANASA, qui analyse sa "performance" globale depuis l'émergence de cette politique jusqu'à sa crise au milieu des années 80 sans tenir aucunement compte de ce qui a été fait hors de son sphère, nous avons examiné et comparé les handicaps, les limites, et les atouts de la gestion municipale et de la gestion étatique de l'assainissement de base sur le terrain des communes. Cela nous a permis non seulement de mettre en évidence la persistance des défauts de l'organisation institutionnelle et de la culture administrative centralisatrices héritées du PLANASA

dans le camp de la gestion étatique, mais aussi de récupérer partiellement certaines contributions significatives de la gestion municipale et son rôle potentiel pour l'amélioration de l'administration et de la régulation des services. Il nous semble que ces résultats, à eux seuls, confirment déjà l'importance de la problématique centrale de cette thèse et des efforts analytiques développés à son égard.

Toutefois, les considérations ci-dessus n'écartent pas entièrement les questions posées plus haut, car le centre de gravité des problèmes de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo, particulièrement dans la région métropolitaine, semble se déplacer de plus en plus de la gestion des services vers la gestion de la ressource. Cela s'avère d'autant plus vrai que ce dernier domaine fait l'objet de changements politico-institutionnels très importants actuellement (dont nous parlerons davantage ci-après). Pourtant, il s'agit là d'un déplacement relatif et partiel. Pour bien l'analyser et comprendre ses perspectives, il faut remonter aux origines du cadre actuel de la gestion de l'eau dans la RMSP.

En fait, les contraintes liées à la ressource ont toujours joué un rôle très important par rapport aux solutions conçues pour l'assainissement de base de Grande São Paulo (notamment à l'égard des systèmes intégrés d'eau et d'égouts). Cependant, nous avons jusqu'ici délibérément évité de traiter cette question d'une manière plus approfondie par crainte d'une éventuelle déviation excessive et inopportune de notre problématique centrale. Il est finalement venu le moment d'en parler.

Du fait de certaines caractéristiques historiques et géographiques de la RMSP déjà examinées au chapitre II (section 3.1), les problèmes de compétition et de conflit autour de l'appropriation et de l'usage de ses ressources en eau commencent simultanément avec l'essor industriel de la capitale et sa banlieue proche, étant progressivement accentués avec l'avancement de l'urbanisation sur la vallée du Haut Tietê. Ce que nous observons historiquement à cet égard est la prépondérance de l'appropriation des ressources hydriques de ce bassin hydrographique pour la production d'énergie électrique au détriment d'autres usages de l'eau. Cela commence au début du siècle, avec la concession des services publics d'éclairage, de distribution

d'électricité, et de transport collectif par tramways de la capitale pauliste à la compagnie d'origine canadienne *The São Paulo Tramway, Light and Power Co.*. Celle-ci, dite Light, va inaugurer sa première usine hydro-électrique en 1901, puis construire le réservoir du Guarapiranga (achevé en 1908) et, enfin, s'approprier de pratiquement tout le débit du bassin hydrographique du Haut Tiête en amont du barrage Edgard de Sousa à Santana do Parnaíba, avec l'implantation du Système Billings-Cubatão à partir de la seconde moitié des années 20. Dès lors, ce système va conditionner toutes les solutions qui seront proposées pour l'approvisionnement en eau potable, la dépollution des rivières, ou le contrôle des inondations de la RMSP. Avant d'approfondir ce point, il nous faut tout d'abord rappeler les éléments descriptifs fondamentaux de ce dispositif hydro-énergétique, que nous avons brièvement esquissé avant (chap. V u, section 1.1).

Constitué par un ensemble d'infrastructures lourdes, le système Billings-Cubatão est un dispositif technique complexe par le biais duquel les eaux polluées du Tietê et du Pinheiros sont pompées à travers le canal de cette rivière vers le réservoir Billings, puis conduites par gravité au barrage régulateur du Rio das Pedras (au bord de la *Serra do Mar*) pour être déversées dans une chute de 700 mètres afin de produire 980 MW d'électricité à l'usine Henri Borden, implantée à Cubatão, dans la région de *Baixada Santista* (v. Figure "A").

Resté intouchable pendant plus de soixante ans, le dispositif grossièrement décrit ci-dessus sera le principal responsable non seulement de la dégradation du plus grand réservoir d'eau de la RMSP, mais aussi (nous l'avons vu avant) de la sous-exploitation des ressources hydriques du bassin hydrographique du Haut Tietê pour l'approvisionnement urbain, laquelle persiste aujourd'hui dans la métropole à côté d'un déficit en eau potable considérable. Il y a maintenant trente ans que les intérêts

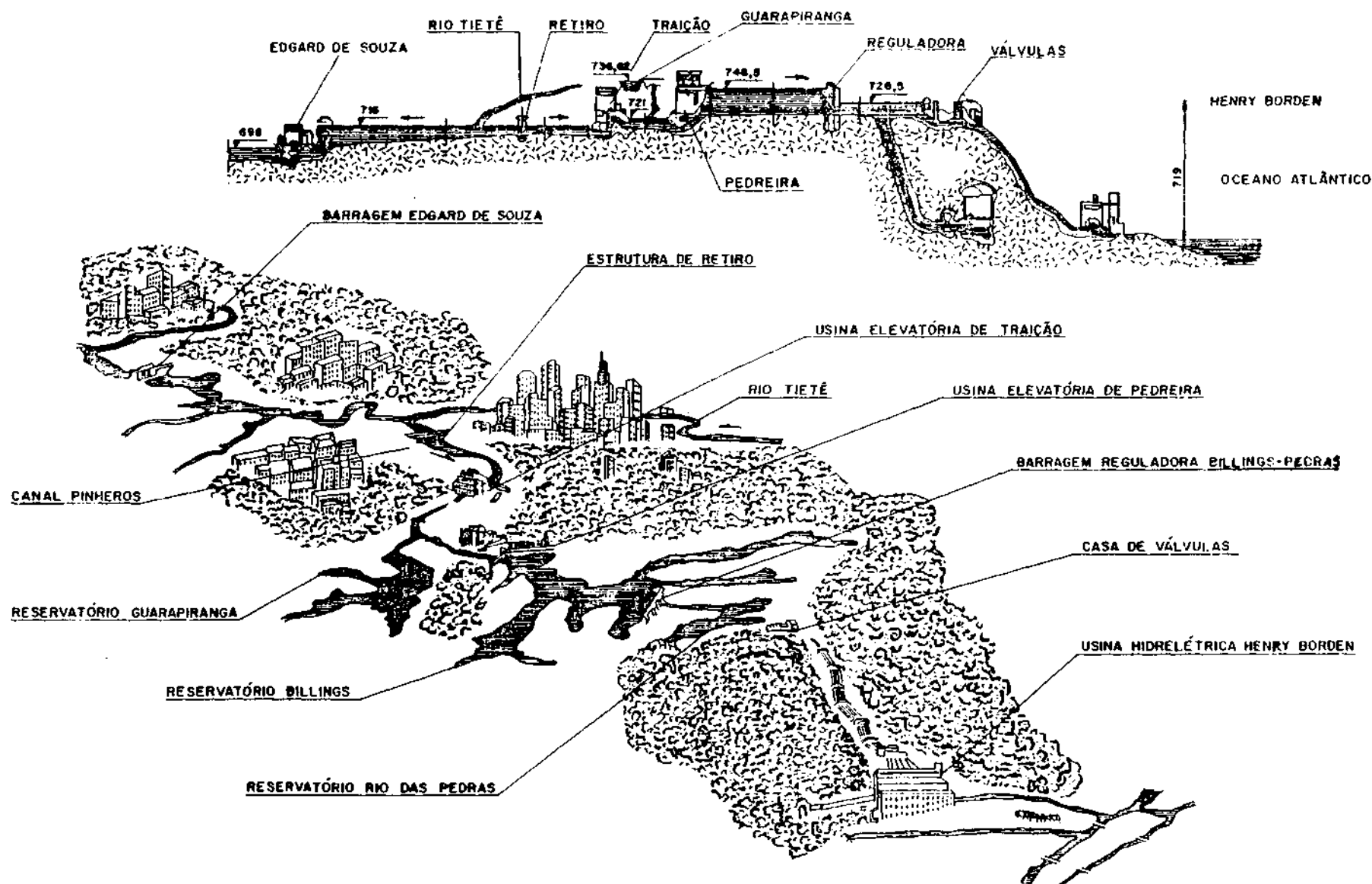


SCHÉMA GÉNÉRAL DU SYSTÈME HYDRO-ÉLECTRIQUE BILLINGS-CUBATÃO

Figure "A"

Source: DAEE

consolidés autour du système Billings-Cubatão ont déterminé le choix d'une solution très controversée pour l'approvisionnement en eau de la RMSP: l'importation de 31m³ d'eau par seconde du bassin hydrographique du Piracicaba par le biais du système Cantareira. Ce prélèvement massif des ressources hydriques de ce bassin, qui abrite le pôle industriel de Campinas et un important complexe agro-industriel lié aux usines de sucre et d'alcool, menace aujourd'hui son développement avec des problèmes très sérieux de pénurie d'eau. Ce choix a provoqué une forte polémique dans les milieux de l'ingénierie pauliste, d'autant plus que certains ingénieurs réputés envisageaient une alternative d'implantation beaucoup plus simple et rapide et, également, beaucoup moins coûteuse pour l'économie et la politique d'aménagement du territoire paulistes: la construction du système Haut Tietê de production d'eau potable. Celle-ci épargnerait durant longtemps la vallée du Piracicaba des problèmes de quantité et de qualité d'eau qui menacent aujourd'hui la permanence de cette région dans le rôle qu'elle occupe depuis une trentaine d'années: celui de principale zone d'accueil de nouveaux établissements industriels de l'État de São Paulo dans le cadre du mouvement d'intériorisation et de décentralisation de l'industrie pauliste qui a démarré au milieu des années 60 avec l'appui du gouvernement⁶. Cependant, dans le contexte des intérêts dominants, l'utilisation des ressources du Haut Tietê ne serait jamais envisagée comme une véritable alternative pour l'approvisionnement en eau potable de la population métropolitaine car, contrairement au système Cantareira, elle n'impliquerait aucun gain énergétique pour la Light..⁷

L'emprise du système Billings-Cubatão sur les solutions projetées et adoptées par rapport à l'épuration des eaux usées métropolitaines et à la dépollution des rivières du Haut Tietê s'avère également marquante. Examinant l'historique de la planification et de l'intervention publiques dans ce domaine, qui commence en 1952 avec la conclusion du plan commandé à l'entreprise américaine Greeley and Hansen par le DAE et se termine avec le Projet Tietê (plus ou moins en cours depuis le début 1992), nous

"Nous devons observer que, pendant les deux dernières décennies, la région de Campinas a été celle qui a présenté les taux de croissance urbaine et industrielle les plus forts de l'État de São Paulo.

⁷ Pour en savoir plus, voir DOMINGOS (1984), SEMASA (1990) et FIGUEIREDO FERRAZ (1991).

constatons que tous les projets de traitement des eaux usées de Grande São Paulo développés depuis ont généralement accordé beaucoup plus d'importance au maintien de la capacité de génération d'énergie électrique de l'usine de Cubatão qu'à la préservation de la qualité des eaux du réservoir Billings: le plan connu comme "la solution intégrée" excepté, tous les autres ont envisagé ce réservoir comme le réceptacle final de la charge polluante résiduelle des effluents traités, sans altérer aucunement l'opération du système hydro-énergétique Billings-Cubatão⁸. Cela veut dire que l'exploitation des ressources de la Billings pour l'approvisionnement en eau potable de la RMSP devrait rester fort compromise même après la mise en marche des systèmes de traitement d'égouts projetés (la "solution intégrée" exceptée de manière partielle), vu les limites de capacité d'épuration des dispositifs planifiés et le poids de la charge polluante résiduelle.⁹

Quant au problème du contrôle des inondations du Haut Tietê, il se trouve fortement associé, lui-aussi, au système Billings-Cubatão. Même en considérant la capacité de pompage de ses stations de relèvement, assez limitée par rapport aux débits croissants enregistrés dans les crues du Haut Tietê, ITILETROPOLITANO croit que l'inversion du cours du Pinheiros contribue à la réduction du problème à travers le

8 La solution intégrée est née dans le cadre d'une initiative plus large d'aménagement du territoire de la RMSP qui a eu lieu au début des années 70: le Plan Métropolitain de Développement Intégré (PMDI). Privilégiant la résolution des problèmes sanitaires au détriment de la génération d'électricité à Cubatão, le PMDI préconisait le traitement initial des eaux usées du Haut Tietê dans des lagunes éloignées des zones urbaines, dans la vallée du Juqueri. Il évitait donc le pompage des effluents vers la Billings, qui devait être préservée comme tous les réservoirs de la RMSP pouvant servir à l'approvisionnement en eau potable. Dans le futur, avec l'agrandissement du système par l'implantation de quelques stations d'épuration, la Light pouvait éventuellement reprendre (à ses propres frais) le pompage des effluents vers ce réservoir. Cette solution finit par écarter les deux autres plans de traitement des eaux usées de la RMSP conçus avant celui élaboré par l'entreprise américaine Hanzen & Sawyer en 1965, et le Plan Hibrace, lancé peu après. Adoptée comme "la solution définitive", l'alternative proposée par le PMDI a provoqué le démarrage de quelques travaux à la fin du gouvernement Natel (1971-1974). Mais ils ont été interrompus par le gouvernement suivant, qui a remplacé la Solution Intégrée par le SANEGRAN, dont le Projet Tietê n'est qu'une sorte de révision (comme nous l'avons vu au chap. VII). Pour en savoir plus, consulter FIGUEIREDO FERRAZ (1991:155-62), JACOBI (1989:39-41) et SEMASA (1990:17-29).

9 D'après le témoignage fait par le Secrétaire de Ressources Hydriques et Assainissement de l'État de São Paulo dans le débat sur le réservoir Billings et l'assainissement environnemental du Grand ABC qui a eu lieu le 31 octobre 1995 à Santo André (sous le patronage du Consortium Intermunicipal du Grand ABC), les effluents traités qui seront lancés dans le Tietê en amont du barrage Edgard de Sousa après la conclusion de la première étape du programme de dépollution en cours (redéfinie comme l'épuration de 56% des eaux usées de la métropole jusqu'à la fin 1998) laisseront une charge polluante résiduelle équivalente à la charge qui était rejetée dans la rivière en 1975. Le pompage continu de celle-ci vers la Billings était déjà perçu comme une grave menace pouvant compromettre la récupération de la qualité des eaux du réservoir.

pompage des débits de crue hors de sa vallée vers la Billings.¹⁰ Pourtant, certaines études ont démontré plutôt l'inverse: en empêchant le libre écoulement des eaux du "réservoir urbain" Tietê-Pinheiros, qui devient le réceptacle de pratiquement la totalité des eaux usées et des effluents industriels de la métropole, le système Billings-Cubatão provoque l'envasement permanent du lit de ces deux rivières et rend plus difficile l'écoulement des débits de crue des rivières tributaires¹¹.

Donc, ce bref historique de la question de l'eau dans le bassin hydrographique du Haut Tietê nous permet de conclure que les intérêts convergents des compagnies d'électricité (d'abord la Light et puis l'UELETRÓPAULO) et du secteur industriel associé dans l'exploitation énergétique des ressources hydriques régionales se sont imposés à tous les autres usages et intérêts impliqués. Dès l'appropriation des principales ressources du bassin par la Light dans les premières décennies du siècle, en passant par la consolidation et l'agrandissement du système Billings-Cubatão à partir des années 30, l'hégémonie du bloc industrialo-électrique va s'affirmer comme incontestable jusqu'à la fin des années 70, malgré toutes les initiatives prises pour renforcer la position d'autres organisations et d'autres intérêts dans le domaine de l'eau qui ont eu lieu autant dans la sphère fédérale qu'au niveau du gouvernement pauliste (comme l'institution du Code des Eaux en 1934, la création du DAEE en 1951 ou de la SABESP en 1973).

Toutefois, cette hégémonie commence à décliner progressivement à partir du début des années 80, du fait d'une conjonction de changements politiques, économiques, sociaux et environnementaux qui vont restructurer l'organisation institutionnelle et les rapports de force entre les principaux acteurs impliqués dans la gestion de l'eau dans l'État de São Paulo. La cessation presque totale de l'opération du système Billings-Cubatão au début 1993, imposée par une détermination de la nouvelle Constitution pauliste, constitue un fait emblématique d'un des principaux

¹⁰ UELETRÓPAULO est l'entreprise publique pauliste créée en 1979 pour reprendre les installations et les services maintenus par la Light dans l'État de São Paulo, suite à sa "nationalisation" à la fin 1978. H. V. notamment EMPLASA (1985) et F. FERRAZ (1991:351-90). D'après ce dernier, le coût du dragage permanent du lit du Tietê et de celui du Pinheiros est très supérieur aux coûts de réparation des dégâts matériels produits par les inondations.

aboutissements de ce processus: la perte définitive de l'hégémonie du secteur électrique dans la gestion des ressources hydriques paulistes au sein du nouveau encadrement institutionnel du secteur.¹² Rappelons tout d'abord les causes et les origines de ce processus pour, finalement, passer à l'analyse de ses aboutissements et des perspectives ouvertes par rapport à la gestion de l'assainissement de base.

L'affaiblissement de l'hégémonie des intérêts du secteur électrique dans la gestion des eaux de la RMSP commence avec la création de IliETROPAULO en 1979, suite à la "nationalisation" de la LIGHT à la fin 1978.¹³ S'agissant d'une entreprise de droit privé contrôlée par l'Etat de São Paulo, ITÍETROPAULO ne pouvait pas s'opposer aux mesures "sanitaires" que le gouvernement pauliste a imposé à l'opération du système hydro-énergétique Billings-Cubatão à partir de 1983. Cette année-là, elle a dû l'interrompre pendant la saison sèche afin de ne pas aggraver la dégradation du réservoir Billings par la pollution croissante du Tietê et, aussi, pour permettre de mieux connaître l'impact de la cessation du pompage des eaux usées sur la récupération de la qualité de ses eaux. Cette expérience a été soigneusement étudiée et est connue comme "l'opération assainissement" du système Billings-Cubatão. Elle a été suivie en 1984 par "l'opération balancée", qui consiste à ne pomper que la moitié du débit disponible dans le Haut Tietê vers la Billings, laissant l'autre moitié suivre le cours normal de la rivière en aval.¹⁴ Dès lors cette dernière expérience est devenue le schéma opérationnel normal du système, même si elle implique une réduction de 50%

¹² L'article 46 des "Dispositions Transitoires" de la Constitution pauliste de 1989 détermine l'arrêt du pompage des eaux usées de la RMSP vers la Billings par le biais du canal du Pinheiros à partir de trois ans à compter de la date de promulgation de la nouvelle charte de l'État de São Paulo. Cependant, un accord entre le Secrétariat de l'Environnement et celui de l'Énergie a permis de remettre en marche le système pendant les périodes de crues pour éviter ou diminuer les problèmes d'inondation dans la vallée du Haut Tietê. Mais la question de la Billings et de la survie du système hydro-énergétique qui lie ce réservoir à l'usine de Cubatão est encore loin d'être réglée, puisque les implications de son arrêt vont bien au-delà de la perte d'énergie à Henry Borden. Pour en savoir plus, voir CONCURSO DAS AGUAS (1992).

¹³ L'achat du contrôle actionnaire de cette compagnie par le gouvernement fédéral onze ans avant l'échéance de sa concession (qui comprenait également la fourniture d'électricité au Grand Rio de Janeiro) a été un épisode très obscur, un dernier coup de force à démontrer l'emprise que "l'octopus canadien" a eu sur les échelons supérieurs du pouvoir d'État. Pour en savoir plus, voir FIALHO (1979).

¹⁴ Ces deux schémas opérationnels du système Billings Cubatão s'opposent à celui qui les a précédés: "l'opération énergétique", qui se caractérise par le pompage de pratiquement tout le débit disponible dans le Tietê en amont du barrage Edgard de Sousa vers la Billings, afin de maximiser la production d'électricité à l'usine Henry Borden.

de la production d'électricité de l'usine de Cubatão: jusqu'à l'arrêt "définitif" du pompage des eaux du Haut Tietê vers la Billings au début 1993, l'opération balancée ne sera interrompue qu'à l'occasion de fortes pluies, quand ce pompage est pleinement repris pour réduire l'impact des crues sur la métropole.

Plus qu'une décision purement technique, motivée uniquement par les perspectives noires d'incapacité totale d'utilisation du réservoir Billings comme source d'approvisionnement en eau potable de la RMSP,¹⁵ l'imposition progressive de limites au fonctionnement du système Billings-Cubatão fait partie d'un mouvement plus large de politisation de la gestion des ressources hydriques de l'État de São Paulo qui commence au milieu des années 80, avec le démarrage du processus d'"ouverture" politique du régime militaire. La visibilité sociale croissante de la dégradation de l'environnement dans les régions paulistes les plus urbanisées (particulièrement la pollution des rivières), qui mobilise les ONG, les élus locaux et les associations professionnelles concernées, ainsi que les disputes de pouvoir entre les divers organismes du gouvernement de l'État de São Paulo liés à la gestion ou/et à l'exploitation de l'eau ont abouti à un élargissement du champ socio-institutionnel correspondant, avec restructuration des rapports de force entre les acteurs impliqués.¹⁶ L'aboutissement de ce processus, au sein duquel l'on repère l'émergence de nouveaux acteurs politiques régionaux (nous pensons surtout aux consortiums intermunicipaux organisés autour des problèmes environnementaux), est la création du Système Intégré de Gestion des Ressources Hydriques de l'État de São Paulo (SIGRH), prévu dans la Constitution pauliste et institué par la loi 7663/91, dont la mise en oeuvre n'est pas encore achevée. Voyons quelles sont les principales caractéristiques du SIGRH et quels rapports il peut entretenir avec la gestion de l'assainissement de base, notamment dans la RMSP.

Le SIGRH cherche à articuler l'ensemble des acteurs sociaux et institutionnels liés aux divers usages de l'eau au sein d'une structure de concertation responsable de la

¹⁵ Rappelons que la SABESP a dû isoler le bras du Rio Grande du restant de la Billings à la fin des années 70 pour pouvoir continuer d'y prélever de l'eau pour l'approvisionnement de la région de l'ABC.

¹⁶ Pour en savoir plus, voir MARTINS (1987) et PACHECO (1992)

formulation de la politique de ressources hydriques de l'État de São Paulo. Celle-ci suit le principe d'une "gestion décentralisée, participative et intégrée" du secteur, ayant les bassins hydrographiques comme les unités territoriales d'administration et de planification du système. Les principales instances délibératives de ce système, qui a été largement inspiré du modèle français de gestion de l'eau, sont le Comité de Ressources Hydriques de l'État de São Paulo (CRH), ainsi que les comités de bassin hydrographique, les deux niveaux étant constitués par un gros conseil tripartite composé de manière paritaire par des représentants du gouvernement pauliste et des municipalités impliquées, avec participation assurée des représentants de la société civile des régions concernées. Le SIGRH a aussi pour priorité l'usage résidentiel de l'eau et aux ouvrages hydrauliques permettant une pluralité d'usages de la ressource (avec péréquation des coûts entre tous les bénéficiaires). Par ailleurs, il prône la reconnaissance de l'eau comme un "bien public ayant une valeur économique", dont le prélèvement et la pollution à travers le rejet d'eaux usées et d'effluents industriels doit faire l'objet de redevances. Les ressources relevant de l'application du dernier principe, dont l'implantation est prévue pour la fin 1996 (au plus tard), devront alimenter le Fonds des Ressources Hydriques de l'État de São Paulo (FEHIDRO), destiné à financer des projets dans le domaine de l'eau conçus en accord avec des plans pluriannuels de ressources hydriques élaborés par bassins hydrographiques. Le SIGRH prévoit également que certains comités puissent décider de créer une institution spécialisée pour gérer l'eau dans leur bassin hydrographique: sorte d'agences de l'eau, avec un fort degré d'autonomie administrative et financière. Toutefois, si la plupart des bassins hydrographiques de l'État de São Paulo ont déjà leur comité en fonctionnement, la création d'une agence de bassin reste encore au niveau des projets.¹⁷

Quant au Système intégré d'assainissement de l'État de São Paulo (SIASP), créé par la loi 7.750/92, il s'agit d'un système analogue, suivant à peu près les mêmes principes et la même organisation, mais associant la question de l'assainissement à

¹⁷ Celui de l'Agence des bassins du Piracicaba, Capivari et Jundiaí devra être implanté déjà en 1996, puisqu'il a déjà été élaboré et approuvé au sein du comité correspondant et, puis, soumis récemment à l'appréciation du CRH.

d'autres domaines, comme celui des déchets. Cependant, la réglementation du SIASP n'a guère démarré encore.

Quelle est l'importance du nouveau cadre institutionnel de la gestion des ressources hydriques paulistes par rapport à l'assainissement de base, particulièrement dans la RMSP?

À notre avis, à partir du moment où le SIGRH sera définitivement implanté, permettant de financer de nouveaux investissements avec le FEHIDRO dans le cadre des plans de bassins dont les directives seront décidées au sein de comités démocratiques, les rapports entre tous les acteurs impliqués vont fortement changer. Aucune décision sérieuse dans ce domaine (comme la destination finale à donner au réservoir Billings et au système hydro-énergétique qui lui est associé, ou encore, "l'importation" de gros volumes d'eau d'autres bassins hydrographiques) ne pourra plus être prise de manière unilatérale ou isolée. Cela veut dire que les rapports entre la SABESP et les municipalités qui lui achètent de l'eau en gros devront également changer, puisque la compagnie devra dorénavant les entendre souvent au sein du comité de bassin. Il en est de même par rapport aux projets d'intégration des réseaux dans le domaine des égouts, puisque les décisions majeures devront être prises au sein des Comités Régionaux d'Assainissement également organisés par bassins hydrographiques et composés de façon paritaire entre les organismes du gouvernement pauliste et les municipalités impliqués. Donc, le nouveau cadre institutionnel de la gestion des ressources hydriques et de l'assainissement de l'État de São Paulo ouvre une nouvelle perspective pour la transformation de la gestion étatique de l'eau potable et des égouts sur le front des systèmes intégrés: sinon une véritable contractualisation des rapports entre la SABESP et les municipalités qui en sont des clientes des "services métropolitains", au moins l'accroissement de son "accountability" par rapport non seulement à l'Etat, mais aussi aux élus et aux populations des communes. Evidemment que tout cela sont à peine quelques conjectures sur l'avenir qui échappent aux objectifs de notre thèse. Quoi qu'il en soit, c'est plutôt dans les rapports entre la SABESP et les municipalités concédantes que nous pouvons espérer les transformations les plus

profondes de la gestion étatique, d'autant plus que la conjoncture politico-institutionnelle s'avère très favorable à une redéfinition du rôle du pouvoir concédant. Nous en parlerons davantage ci-après.

d) Notre contribution pour le débat actuel sur la réorganisation institutionnelle de l'assainissement de base au Brésil

Comme nous l'avons vu au chapitre HI (section 2.3), depuis l'effondrement financier du PLANAS A à partir de la seconde moitié des années 80, les principales organisations socio-professionnelles de l'assainissement de base (ABES, AESBE, ASSEMAE, ASFAMAS) essayent de débattre avec le gouvernement fédéral la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation institutionnelle pour le secteur. Bien que favorisées le nouvel ordre constitutionnel issu de la redémocratisation du pays (qui est marqué par une forte décentralisation politico-administrative et économique de l'appareil d'Etat, assurant beaucoup plus de ressources tributaires et de pouvoir de décision aux municipalités et aux États-fédérés), ces initiatives ont eu peu de résultats pratiques. Car le premier effort de réorganisation institutionnelle du secteur, celui du Secrétariat National de l'Assainissement (SNS) du gouvernement Collor, a échoué à cause du manque d'autonomie politico-administrative, du clientélisme, et de la corruption. Cependant, ces débats entre l'État et les principaux acteurs socio-institutionnels impliqués (qui se poursuivent avec le programme de modernisation du secteur coordonné par l'IPEA), ont contribué à la formulation de principes fondamentaux traduisant les lignes générales de ce qui serait un modèle d'organisation sectorielle alternatif par rapport à celui issu du PLANASA. Il s'agit de la décentralisation de la gestion et des financements; la flexibilité institutionnelle; la déconcentration administrative; et l'intégration inter-sectorielle.

Or, ainsi formulés, nous pouvons dire que ces principes retrouvent aujourd'hui un certain consensus auprès des milieux du génie sanitaire brésilien, tantôt dans le camp de la gestion étatique, tantôt dans celui de la gestion municipale. Cependant, cet

apparent consensus se dissout aussitôt que l'on essaye de penser à la façon de les appliquer concrètement. Examinons les cas des principes de "décentralisation" et de "flexibilité (ou 'flexibilisation') institutionnelle", puisque les résultats de notre recherche peuvent contribuer à éclairer certains aspects du débat qu'ils suscitent.

Commençant par la décentralisation, dans sa version la plus radicale, l'adoption de ce principe impliquerait la "municipalisation" du secteur, avec la reprise des services concédés aux compagnies d'assainissement de base des États-fédérés par les municipalités concédantes. D'après les résultats de notre recherche comparative, l'élargissement de la gestion municipale par cette voie pourrait effectivement contribuer à une amélioration de la qualité des services par rapport à deux aspects fondamentaux: l'accroissement de leur perméabilité aux conditions sociales et aux besoins diversifiés des populations urbaines en matière d'assainissement de base; l'augmentation de l'intégration entre les actions développées dans ce domaine avec d'autres actions ou projets liés à la politique urbaine des communes (les services de voirie et d'assainissement pluvial, les plans d'occupation des sols, etc.). Bref, la gestion municipale a toutes les chances de favoriser une plus forte "accountability" des services devant les usagers-citoyens et les pouvoirs publics locaux, dès que l'organisation institutionnelle du secteur accorde suffisamment d'autonomie administrative et financière à l'organisme chargé de sa gestion pour éviter la manipulation clientéliste des services et des recettes qui en découlent

Cependant, il ne faut pas oublier que la municipalisation du secteur implique également des risques socio-économiques importants. Comme nous avons pu le constater lors de nos deux études de cas, les mécanismes de péréquation et de subvention croisée entre les villes concédantes permettent à la gestion étatique d'assurer un fort niveau d'investissements dans des communes présentant des réseaux peu rentables, voire déficitaires en fonction de certaines caractéristiques structurelles (petite taille, ancienneté, surcoûts d'adduction ou de traitement de l'eau, etc.). Cela veut dire que les conséquences d'un mouvement significatif de municipalisation des services d'assainissement de base peuvent dépasser largement les municipalités directement

impliquées, puisque la sortie des villes les plus rentables du camp de la gestion étatique d'un État-fédéré ou d'une région peut y engendrer un déséquilibre économico-financier dans l'ensemble du système. Mais, vu la durée des contrats de concession issus du PLANASA (dont la plupart doit encore rester en vigueur pendant à peu près une dizaine d'années), et les difficultés juridiques impliquées dans leur rescision anticipée, l'hypothèse d'un mouvement massif de municipalisation se trouve d'ores et déjà écartée. De toute façon, nous pouvons rajouter que cet effet de **dépéréquation** n'est pas un résultat inévitable de la municipalisation dans le cas des villes ou des régions où les réseaux sont intégrés à une échelle métropolitaine ou régionale par la compagnie étatique, puisqu'il peut y avoir simultanément péréquation au niveau supramunicipal et prise en charge municipale des services locaux, tel que cela existe déjà au niveau des tarifs de la SABESP touchant la vente d'eau potable en gros aux communes non concédantes de la RMSP.

Dans une version moins radicale, la décentralisation n'implique pas nécessairement la reprise des services d'assainissement de base par les municipalités concédantes. Elle peut se concrétiser par le renforcement du pouvoir concédant comme une instance de régulation du secteur. Pour ce faire il faut tout d'abord procéder à une révision des contrats de concession actuellement en vigueur dans ce domaine, afin de les adapter au nouvel ordre constitutionnel et à la nouvelle loi fédérale réglementant la concession des services publics. Celle-ci finit avec l'ambiguïté et les défauts de la situation institutionnelle héritée du PLANASA (et du régime militaire de manière plus large), au sein de laquelle les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés accumulent le rôle de prestataire des services avec certaines attributions régulatrices, notamment en matière tarifaire.¹⁸ Il faudrait aussi donner de l'assistance technique et financière aux municipalités afin qu'elles puissent se doter d'une structure

18 Sanctionnée par le président Fernando H. Cardoso le 13 février 1995, la loi fédérale n° 8.987 réglementant la concession des services publics établit plusieurs mesures assurant le contrôle du pouvoir concédant sur le concessionnaire, y compris le droit d'intervention pour assurer la "prestation adéquate des services". La loi détermine que les tarifs seront fixés dans le contrat de concession, de même que les règles de réajustement visant à préserver son équilibre économico-financier. Elle détermine également qu'il incombe au pouvoir concédant l'approbation des réajustements tarifaires, aussi bien que la surveillance des contrats, obligeant le concessionnaire à leur rendre compte périodiquement de la situation globale des services du point de vue administratif, technique, et économico-financier.

administrative adéquate pour mieux gérer les contrats de concession. Dans ces conditions, nous pouvons très bien envisager des contrats qui évoluent vers des formes de coopération, voire de partenariat, entre les municipalités concédantes et les compagnies concessionnaires.¹⁹

Pour ce qui concerne l'adoption d'un modèle plus flexible d'organisation et de prise en charge de l'assainissement de base, nous avons deux types d'enjeu fondamentaux: d'une part, les possibilités d'associer le capital privé à la prestation des services; d'autre part, celles de création de nouveaux types d'opérateur, voire d'autorité organisatrice d'échelle intermunicipale ou régionale, hors de la sphère de compétence immédiate de l'État-fédéré, pour gérer et prendre en charge un ensemble de réseaux de manière techniquement ou/et économiquement intégrée. Examinons d'abord les perspectives et les risques impliqués par rapport au premier enjeu.

Jusqu'il y a quelques années, la sous-traitance de certains travaux ou même de certains maillons des services d'assainissement de base était la seule forme d'intervention du capital privé admise dans ce domaine au sein du milieu professionnel du secteur, tantôt dans le camp de la gestion étatique, tantôt dans celui de la gestion municipale. La "privatisation" du secteur était envisagée comme une alternative socialement perverse, puisqu'elle impliquerait forcément l'instauration d'une dualité dans ce domaine: des services de qualité pour les villes ou les quartiers les plus riches, et des services précaires pour les autres.²⁰ Même s'il s'agit d'une crainte partiellement justifiable (nous y reviendrons), les termes du débat autour de la participation du secteur privé dans l'opération des services étaient alors mal posés.

En fait, le terme "privatisation" ne s'applique pas dans le contexte juridico-institutionnel brésilien, puisque la vraie privatisation des "services publics essentiels" (y compris, *par définition*, les services d'eau et d'égouts), avec la vente d'actifs et le transfert définitif de l'opération et de la prise en charge au secteur privé, est une voie

*9 Analysant cette alternative, PEIXOTO (1994:59-61) suggère quelques possibilités d'application et souligne certaines précautions à tenir à son égard. Hors du contexte brésilien, Dominique LORRAIN (1989) a démontré que, dans la France urbaine, les contrats de concession ou d'affermage dans le domaine de l'eau ont clairement évolué vers des formes de partenariat public-privé qui dépassent largement les conditions contractuelles de départ

²⁰ Voir, par exemple, MONTENEGRO (1990a).

interdite par la Constitution de la République brésilienne. Celle-ci n'admet l'exploitation de tels services par le capital privé qu'en régime de concession ou "permission", l'organisation concessionnaire ou "permissionnaire" (nationale ou étrangère, public ou privé) devant être obligatoirement issue des procédures d'appel d'offre et de concurrence publique. Les discussions autour de la nouvelle loi fédérale de concession des services publics (qui a été finalement sanctionnée en février 1995 par le président de la République, après une longue période d'appréciation par le parlement) a contribué à clarifier le débat autour de ce sujet. Associée à l'aggravation de la crise fiscale de l'État (tous les niveaux confondus), elle finit par provoquer des changements de position de la part des principaux acteurs impliqués. Actuellement, l'opposition radicale à la participation du capital privé dans l'opération des services reste minoritaire, même si elle suscite encore des doutes sérieux quant à ses risques et ses avantages²¹ Examinons-les de plus près, cherchant à voir comment les recherches de notre thèse peuvent contribuer à mieux comprendre les enjeux qui s'y rapportent.

Les principaux risques de la concession des services d'assainissement de base à des entreprises privées pointés par plusieurs ingénieurs et professionnels travaillant dans ce domaine au Brésil se rapportent à l'accès de populations les plus pauvres et des villes les moins rentables aux services, pour cause de changements impliqués au niveau de la politique tarifaire²².

En ce qui concerne le dernier aspect, il est sûr que le développement de la concession au privé impliquerait le démontage du système de péréquation tarifaire entre des villes et des régions au sein de chaque État-fédéré qui a été mis en place par le PLANASA, laissant à leur propre sort celles qui présentent les coûts les plus élevés. Cet effet de dééréquation est sans doute une des principales conséquences à craindre du développement de la privatisation du secteur "à l'anglaise", qui impliquerait une

²¹ La ville pauliste de Limeira a été la première à concéder ses services d'assainissement de base dans le cadre de la nouvelle législation. Le consortium formé par l'entreprise brésilienne CBPO (qui occupe une place importante dans le secteur du BTP dans le pays) associée à la Cie. Lyonnaise des Eaux a emporté la concurrence, ayant signé le contrat de concession en juin 1995. La ville pauliste de Ribeirão Preto, administrée actuellement par le PT, s'appête à suivre le même chemin, ayant récemment lancé un appel d'offre pour sélectionner le concessionnaire, nonobstant les protestations de certains segments du parti.

²² Voir, par exemple, la section de débats de la revue SANARE, n° 3 (SANEPAR.1995).

segmentation du marché et une diversification de l'offre des services: les villes les plus rentables (en général, celles de plus grande taille) devraient attirer les investissements privés et bénéficier de meilleurs services, alors que les autres auraient des services de qualité inférieure pris en charge par les pouvoirs publics.²³ Cependant, dans le cas brésilien, où cette voie se trouve juridiquement exclue, la déperéquation dans le domaine de l'assainissement de base ne pourrait avoir lieu qu'à partir d'un mouvement en aval de municipalisation (vu que la péréquation territoriale dans ce domaine n'existe au Brésil qu'au sein de la gestion étatique). Comme nous l'avons dit avant, nous ne devons attendre aucun changement radical dans ce domaine. Rajoutons, par ailleurs, que les mécanismes de péréquation tarifaire tenus dans le cadre actuel de la gestion étatique présentent aussi un inconvénient important du point de vue du management économique: comme nous l'avons vu au chapitre VI, ils défavorisent l'appropriation des coûts par la compagnie concessionnaire au niveau de chacun des réseaux municipaux impliqués.

Le second risque est le "dumping" social associé au développement de la concession des services d'eau et d'égouts à des entreprises privées dans le nouveau cadre institutionnel est également lié aux changements attendus dans la politique tarifaire avec le développement de l'exploitation privée dans ce domaine.

En effet, les fonctionnaires et les professionnels militants du secteur se sont mobilisés auprès du Congrès contre les pressions des entreprises du BTP, qui voudraient introduire l'élimination de la tarification progressive et du subventionnement croisée des petits consommateurs dans la nouvelle loi fédérale réglementant la concession des services publics. Après avoir perdu la bataille au Sénat, les premiers ont finalement obtenu l'appui du président lui-même, qui a sanctionné la loi fédérale n°

²³ Cet effet a été constaté en Angleterre contemporaine par GRAHAM et MARVIN (1994), qui l'ont surnommé *Cherry picking and social dumping*. Réfléchissant sur le même créneau, le LATTS (1995) a consacré une journée de réflexion à discuter les possibilités de développement et les enjeux de cette tendance dans d'autres pays, notamment en Raniee.

8.987/95 opposant son veto à l'article 12, qui interdisait aux gouvernements de fixer des "privilèges tarifaires" pour des segments spécifiques des usagers.²⁴

Nous ne croyons pas du tout qu'il s'agisse-là d'une victoire corporatiste des fonctionnaires publics travaillant dans ce domaine, mais plutôt d'un mouvement important de résistance sociale contre l'hégémonie de l'idéologie néolibérale dans le pays. Car même si la tarification progressive engendre des distorsions dans son application, comme des phénomènes ponctuels de redistribution inverse ou de "faux gaspillage", elle remplit une fonction sociale très importante dans un pays avec un gros contingent de populations à faible revenu. C'est pourquoi elle est un outil de politique tarifaire largement employé non seulement dans le camp de la gestion étatique, mais aussi, comme nous l'avons vu, dans celui de la gestion municipale. Cependant, il est clair que le développement de l'exploitation privée des services publics par le biais des contrats de concession devra provoquer une réduction, voire l'élimination progressive du subventionnement des tarifs, comme nous l'avons déjà observé pour les tarifs des compagnies publiques d'électricité (dont la privatisation, au moins partielle, se trouve dans les plans du gouvernement Cardoso).

Finalement, certains professionnels du génie sanitaire brésilien estiment que la concession des services au privé impliquerait nécessairement une hausse significative des tarifs. C'est le cas des ingénieurs de la SANEPAR (1995) qui, citant aussi bien l'exemple français que celui de l'Angleterre, montrent que les tarifs ont été nettement augmentés dans les deux pays avec la privatisation ou la concession des services aux entreprises privées. Même s'il s'agit d'une tendance bien probable à terme, liée à l'abus de position dans le marché (duquel les scandales récents de pots-de-vin payés par la CGE et la Lyonnaise des Eaux à certains élus français sont un exemple parlant), ce n'est pas forcément vrai partout: la concession des services d'eau de Buenos Aires à un groupe privé contrôlé par la Cie. Lyonnaise des Eaux a entraîné une baisse significative

²⁴ Cet article allait à rencontre de l'article 13, suivant lequel "les tarifs pourront être différenciés en fonction des caractéristiques techniques et des coûts spécifiques relevant de la desserte de segments d'usagers distincts" (traduit par moi).

de 26% dans les tarifs pratiqués auparavant (d'après le Bulletin Informatif de TABES, octobre 1994).

De toute façon, pour que la participation du secteur privé dans l'opération des services d'assainissement de base puisse avoir lieu sans problèmes sociaux ou/et économiques, il faut renforcer le pouvoir concédant, en le dotant d'une structure technico-administrative indépendante et des mécanismes de régulation efficaces (y compris dans les clauses du contrat) pour éviter les vices de la concession strictement monopoliste et asymétrique héritée du PLANAS A.

Quant au second enjeu de la flexibilité institutionnelle, la possibilité de créer de nouvelles organisations intermunicipales pour gérer et prendre en charge les services d'assainissement à une échelle régionale, elle s'appuie sur les nouvelles perspectives de gestion et d'aménagement du territoire ouvertes par le nouvel ordre constitutionnel. La Constitution de la République promulguée en 1988 prévoit la création d'instances administratives intermunicipales telles que les nouvelles régions métropolitaine (sans tutelle fédérale), les agglomérations urbaines et les micro-régions. La Constitution de l'État de São Paulo, promulguée en 1989, réglemente la création de ces instances dans le contexte pauliste, leur conférant autonomie administrative et décisive et assurant qu'elles soient contrôlées de façon paritaire par les municipalités et l'État-fédéré. Ces instances peuvent ainsi décider de créer une autarchie ou une entreprise intermunicipale pour s'occuper des services d'assainissement de base. Il s'agit d'une alternative pour organiser l'intégration des réseaux municipaux (dans les régions où elle s'avère techniquement et économiquement viable et avantageuse) qui se révèle beaucoup plus démocratique que la prise en charge des dispositifs supramunicipaux directement par les compagnies d'assainissement de base des États-fédérés.

D'ailleurs, nous devons rajouter que les perspectives de décentralisation et de "flexibilisation" institutionnelle du mode d'organisation de l'assainissement de base n'impliquent pas l'affaiblissement ou, encore moins, l'élimination des compagnies d'assainissement de base des États fédérés. Au contraire, celles-ci auront toujours des rôles importants à jouer par rapport au secteur dans son nouveau cadre institutionnel, à

savoir: celui de centres de recherche et développement technologique (rôle qui n'est rempli qu'exceptionnellement par les municipalités riches de plus grande taille, comme Santo André); celui de bras exécutif de l'État-fédéré dans les situations exigeant son intervention (la fourniture d'eau potable en gros aux communes qui ne disposent des ressources hydriques suffisantes ou d'organisation intercommunale à cet fin; le traitement des eaux usées à l'échelle supramunicipale...); celui de réserve d'expertise et de personnel qualifié permettant de mieux connaître et contrôler les coûts et la qualité des services des concessionnaires privés ²⁵ ; ou encore, celui de actionnaire de compagnies intermunicipales ou régionales d'assainissement de base qui pourront être créées.

Entendue comme la possibilité d'organiser les services de manière diversifiée, souple et adaptable aux différentes situations socio-économiques municipales ou régionales, la flexibilité de l'organisation institutionnelle de l'assainissement de base s'avère être un principe qui permet de concilier les contradictions entre décentralisation, déperéquation et partenariat public-privé que nous avons analysées avant. De toute façon, nous rappelons, avec SILVA (1995), que la mise en place d'une nouvelle organisation institutionnelle pour le secteur exige la définition d'une stratégie spécifique pour gérer la transition de l'ancien vers le nouveau modèle, vu les risques impliqués dans un processus de transition incontrôlée.

²⁵ L'importance de ce rôle par rapport au contexte français a été soulignée par FAUDRY (1987). Cet auteur argumente qu'après la privatisation de la gestion des services d'eau de Paris, de Lille et de Lyon, les grandes entités publiques de gestion de l'eau et de l'assainissement (les syndicats et les services interdépartementaux) sont "les seuls qui peuvent servir de base à une connaissance des coûts dans le secteur"(p.16).

BIBLIOGRAPHIE

i - Ouvrages Généraux

ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitaria e Ambiental)

1990 - *Avaliação nacional da década internacional do abastecimento de agua e do esgotamento sanitario (1981 -1990)*, brochure spéciale annexée à la revue BIO, n° 2, préparée conjointement avec l'Organisât, panaméricaine de Santé, 26 p.

AJZEMBERG, M. G. (*étal.*)

1986 - "Utilização de indicadores de caráter social na definição de prioridades de obras de saneamento", *Revista DAE*, n° 147, pp.392-401

ALBUQUERQUE, M. C. C.

1989 - "Gastos sociais no Brasil: habitação e saneamento ", *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 1, pp. 107-26

ALONSO, L. R.

1986 - "Contrôle e desenvolvimento operacional: ações da SABESP na Região Metro - politana de São Paulo", *Revista DAE*, n°146, pp. 271-80

AMARAL, R. & CHALLOUB, H.

1993 - "Dossier Santos/Baixada Santista", *Revista DAE*, n° 174, pp. I-XH

ANDRADE, T. A.

1984 - "Política tarifaria das empresas de saneamento: uma avaliação da progressividade dos preços", *Textos para Discussão Interna* n° 66, Rio de Janeiro, IPEA

ANTUNES, P.

1992 - "A metrópole e o rio", *Revista DAE*, n° 163, pp.6-12

ARAUJO, J. L. B.

1988 - "Reconhecimento social do uso da agua", *Revista DAE*, n° 151, pp. 48 - 49

AUBY, J.-F.

1982 - Les services publics locaux. Collection *Que sais-je?* , n° 2023, Paris , P.U.F.

AZEVEDO NETO, J.M.

1975 - "Legislação e cobrança de agua", *Rev. DAE*, n°103, pp.52-53

BARRAQUE, B.

1990 - "La gestion de l'eau dans quelques pays européens", in Les opérateurs de réseaux urbains, vol.1, rapport du GDR Réseaux, Noisy-le-Grand, pp.7-21

BARTHELEMY, J. R. (*et. al.*)

1991 - L'autonomie, une troisième voie pour la gestion municipale, Paris , Fond, des Villes/ Plan Urbain,

BASTOS DE SOUZA, E.

1990 - "Sugestões para uma nova política de saneamento urbano", in Para a década de 90 : prioridades e perspectivas de políticas públicas . chap. VII, pp. 275-90 , Brasilia, IPEA/IPLAN

BEYELER, C.

1991 - Alimentation en eau potable et élimination de déchets: des systèmes en crise? - analyse comparative France/États-Unis(1960-1990). thèse de Doctorat, Créteil, Université de Paris Val de Marne (UPVM)

BNH (Banco Nacional da Habitação)

s/d - Planasa: aplicações e resultados 1968-1984. Rio de Janeiro

BOYER, R.

1986 - La théorie de la régulation: une analyse critique. Paris, La Découverte

BRANCO, S. M. (*et. al.*)

1986 - "Episodios pitorescos selecionados da historia do saneamento em São Paulo", *Revista DAE*, n° 147, pp. 346-53

BRASIL, A. L.

1990 - "A mulher e o saneamento", *Revista DAE*, pp. 26-31

BRITTO, A. L.

1995 - Les modes de gestion des services d'eau et d'assainissement à Rio de Janeiro: logique technico-sectorielle nationale et logiques politiques locales. Thèse de Doctorat, Créteil, Institut d'Urbanisme, Université de Paris XII

BRUSTEIN, F.et MONTANO, I.

1990 - Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État ? - Changement des rôles

respectifs de l'État. des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine. Noisy-le-Grand, Latts/ENPC

CADILLON, M. (era/.)

1984 - Que faire des villes sans égouts ? - pour une alternative à la doctrine et aux politiques d'assainissement urbain . Créteil, A.C.A. / Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris XII

CAMBON, S.

1990 - Disponibilité de la ressource et usages de l'eau potable : quel espoir pour les doubles réseaux?. Mémoire de DEA en Sciences et Techniques de l'Environnement, Créteil, Université de Paris XII/ENPC

CAMPELO DE MELO, M. A. B.

1989 - "O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico", *Revista de Administração Pública*, vol. 23 (1), pp.84-102

CASTELLS, M.

1972 - La question urbaine. Paris, Maspero

CHEVALIER, J.

1987 - Le service public. Coll. *Que sais-je?*, n°2359, Paris, P.U.F.

CIUDAGUA

1989 - *Encuentro América Latina - Europa sobre el acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento en las ciudades de América Latina*, Actes du Colloque promu par l'Organisât. Cités Unies du 1er au 5 août à Montevideo, Buenos Aires, FIAS

COING, H. {et al.)

1989 - Privatisation et régulation de services urbains : une étude comparative. Noisy-le-Grand, LATTIS, Université de Paris XII/ENPC

COING, H.

1988 - "Serviços urbanos: velho ou novo tema?", *Espaço & Debates*, n° 23, pp. 86-95

1990 - "Les services urbains revisités ", texte de la communication présentée au colloque *Les services urbains en Amérique Latine*, REDES, São Paulo, Miméo

COING, H. & MONTANO, I.

1986 - "La gestion de l'eau potable dans le tiers monde", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 30 <L'Eau dans la Ville>, avril, pp. 34-41

CONCURSO DAS AGUAS

1992 - II Concurso das Aguas - Actes du 2º Concours Public National pour une meilleure exploitation des eaux dans la RMSP, S. Paulo, Prefeitura do Municipio de S. Paulo, Cons. Intermunic. das Bacias do Alto Tamanduatei-Billings / SBPC

CONFESSORI, A. & FONTENELE, J.A.T.

1976 - "Modelo tarifario para fornecimento de agua por atacado", *Rev. DAE*, n° 105 , pp.49-57

COSTA, N. R.

1987 - "A questão sanitaria e a cidade", *Espaço & Debates*, n° 22, pp. 5-25

1991 - "Política pública, ambiente e qualidade de vida: revisitando o Planasa", *Revista de Administração Pública*, vol. 25 n° 2, pp.31-39

COSTA, W. P.

1983 - "O saneamento básico no Brasil, da década de 40 à de 80", *Engenharia Sanitaria*, vol. 22, n° 1, pp. 8-25

CRH (Conselho Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo)

1990 - Plano Estadual de Recursos Hídricos: Iº plano do Estado de Sao Paulo - 1990.
Sao Paulo, DAEE

CUERVO, L. M.

1988 - "Servicios colectivos domiciliarios : principales componentes teóricos", in Cuervo *et al.lie*: Economía política de los servicios públicos : una visión alternativa. Bogotá, CINEP

DANTAS, E. (*et al..*)

1983 - " Sistema tarifario de saneamento básico no Brasil ", *Revista DAE*, n° 134, pp.60-64

DEMKE, K. & LAURIA, D.

1982 - "Costs for supplying alternative community water and sanitation systems in Brazil", *Journal of American Water Works Association*, vol. 74, n° 4

DERYCKE, P.H. & HUNTZINGER, H.

1986 - "Pour une analyse socio-économique des services collectifs territoriaux", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 31 < Services Urbains >, juillet, pp.6-19

DOMINGOS, S.

1984 - "Água na região da Grande São Paulo : histórico e perspectivas ", in *SPAM* (1984:04-09)

DROUET, D.

1987 - L'industrie de l'eau dans le monde, Paris , Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées

DUPUY, G.& KNAEBEL, G.

1982 - Assainir la ville, hier et aujourd'hui. Paris, Dunod

DUPUY, G.

1987 - La crise des réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires. Noisy-le-Grand, LATTS, ENPC/Université de Paris XII

EGLER, C. A. G.

1988 - "Dinâmica territorial recente da indústria no Brasil " in Becker, B. *et alie*, Tecnologia e gestão do território. Rio de Janeiro, UFRJ

EMPLASA (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo)

1985 - O problema das inundações na Grande São Paulo: situação atual e implementação de diretrizes metropolitanas de drenagem. São Paulo, SNM / EMLASA

ENPC (École Nationale de Ponts et Chaussées)

1988- *Coût et prix de l'eau en ville* - Actes du colloque organisé par l'ENPC du 6 au 8 décembre 1988, Paris, Presses de l'ENPC

FAGNANI, E.

1987 - "A política social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais", Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP (mimeo.)

FAUDRY, D.

1985 - "Les évolutions techniques et économiques récentes des réseaux d'eau et d'assainissement", Cahiers du Groupe Réseaux, n° 3, pp. 8-20

1987 - *La gestion publique à grande échelle: les syndicats et services départementaux d'eau potable et d'assainissement*, rapport au Plan Urbain, Université de Grenoble / CEPS

1988 - "El agua potable y el saneamiento en las ciudades latino-americanas : un balance de la investigación", *Medio Ambiente y Urbanización* , n° 23 , juillet, pp. 67-75

FERNANDES, A. (eîû/.)

1991 - "Saneamento: propostas para a década dos 90", in *Questão Social/Saneamento, Documentos de Trabalho* (QS 3), FUNDAP, mars, pp. 11-39

FIGUEIREDO FERRAZ, J. C.

1991 - *Urbis nostra*. São Paulo, Editora da USP/Pini

FISZON, J.T.

1990 - A política nacional de saneamento de 1968 a 1984 - o caso do PLANASA .
dissertation de "mestrado" , Rio de Janeiro , Fundação Oswaldo Cruz / Escola Nacional de Saúde Pública

FONTENELE, J.A.T.

1976 - "O problema tarifário e a viabilidade das empresas de saneamento " , *Revista DAE* , n° 105 , pp.58-70

FUNDAP (Fundação para o Desenvolvimento Administrativo de S. Paulo)

1978 - Estrutura e gênese da administração pública em São Paulo - a administração descentralizada do setor público estadual: saneamento básico. São Paulo

1991b - Cobrança do uso da água: subsídios para a implantação. rapport préliminaire, São Paulo, DAEE/FUNDAP

GADREY, J.

1990 - "Rapports sociaux de service: une autre régulation", *Revue Économique*, n° 1, Janvier, pp.49-70

GRAHAM, S.& MARVIN, S.

1994 - "Cherry Picking and Social Dumping: utilities in the 1990's", *Utilities Policy*,
avril, pp. 113-19

GESP (Governo do Estado de São Paulo)

1991 - *Plano de Despoluição do Tietê - Região Metropolitana de São Paulo*, dossier
de demande de financement à la Banque Interaméricaine de Développement
préparé par le Groupe Executif du Plan de Dépollution du Tietê (9 volumes)

GOLDENBERG, N.R.

1981 - L'eau et l'assainissement à Brasília . Thèse de Docteur Ingénieur, Créteil,
Institut d'Urbanisme, Université de Paris XII

GUIMARAES DE CASTRO, M.H.

1987 - Equipamentos sociais . política partidária e governos locais no Estado de São
Paulo. Campinas, dissertation de "mestrado", NEPP/UNICAMP

1991 - "Descentralização e política social no Brasil : as perspectivas dos anos 90 ",
Espaço & Debates, n°32, pp.80-87

HELLER, L.& SIL VERIO DA COSTA, S. S.

1992 - "Tecnología apropiada para saneamento : aspectos metodológicos de uma
experiencia em Santo André", communication présentée au *5º Simposio Luso-
Brasileiro de Engenharia Sanitaria e Ambiental*, Lisboa, mars/92

IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France)

1981 - "Le cycle de l'eau dans les plans d'occupation des sols", rapport de synthèse
de l'étude réalisée par l'IAURIF pour le compte de la Direction Régionale de
l'Architecture et de l'Environnement au Ministère de l'Environnement et
du Cadre de Vie, Paris, avril/81

INUI, R. (*et al.*)

1982 - "Desenvolvimento institucional do setor de abastecimento de água e esgota -
mentó sanitario no Brasil: a contribuição do BNH e uma análise dos problemas
financeiros", *Revista DAE*, n° 129, pp.67-73

- ISTED (Inst des Sciences et Techniques de l'Équipement / Environ, pour le Develop.)
- 1986-L'eau, la ville et le développement, actes des *Journées Internationales de l'Eau*, tenues à Marseille du 9 au 11 juin
- JACOBI, P.
- 1989 - Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento e saúde em São Paulo (1974-1984) Sao Paulo, Cortez
- JARAMILLO, S.
- 1983 - "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico ", *Desarrollo y Sociedad*, n° 12
- JUNQUEIRA, A. T. M.
- 1990 - "Consorcio intermunicipal: um instrumento de ação", *Revista do CEP AM*, n° 2, avril/juin, pp.29-35
- KAHRL, W. L.
- 1982 - Water and Power : The conflict over Los Angeles Water Supply in the Owens Valley. University of California Press
- KALBERMATTEN, J. M. (*etal.*)
- 1982 - *Technologies appropriées pour 'alimentation en eau potable et l'assainissement : choix techniques et économiques*, rapport sommaire du projet de recherche 671-46 de la Banque Mondiale, BIRD, Washington
- KNAEBEL, G.
- 1985 - L'égout et la propriété. Créteil, Ministère de l'Urbanisme et du Logement-Plan Construction/Ministère de la Justice/ Institut d'Urbanisme - Univ. de Paris XII
- KOWARICK, L. (sous la direction de)
- 1988 - As lutas sociais e a cidade. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- LACOSTE, X.
- 1991 - La ville du service : le service de distribution d'eau et son territoire dans l'agglomération de Rabat-Salé au Maroc. Thèse de Doctorat, Créteil, Institut d'Urbanisme-Université de Paris XII

LATTS

1995 -*Les notions deregulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatisations: quelles orientations donner aux recherches ?* - rapport de la "Journée de réflexion" sur la Privatisation des Services Urbains réalisée le 23 mars 1995 à l'ENPC, Noisy-le-Grand

LEME, M. C. S.

1991 - "A formação do pensamento urbanístico em São Paulo, no início do século XX", *Espaço & Debates*, n°34, pp.64-70

LEME, M. C. S. & PACHECO, R.S.

1989 - "A questão fundiária, imobiliária e os serviços urbanos: conceitos e referências teóricas em teses e dissertações recentes ", *Espaço & Debates* , n° 28, pp. 101-17

LEMOIGNE, J.L.

1988 - "Régulation des réseaux et réseaux de régulation ", *Cahiers du Groupe Réseaux*, n° 11, pp.2-17

LEVY, L. & PLONSKI, G. A.

1981 - "Viabilização do abastecimento de água mediante o atendimento do mercado de grandes consumidores", *Revista DAE*, pp.231-38

LIPIETZ, A.

1988 - "La trame, la chaîne et la régulation: outils pour les sciences sociales", Paris, CEPREMAP, *Couverture Orange*, n° 8816

LOJKINE, J.

1977 - Le marxisme. l'État et la question urbaine. Paris, P. U.F.

LORRAIN, D.

1988 - "Services urbains: l'expérience française ", *Cahiers du Groupe Réseaux*, n° 10, pp.7-49

1989 - "La gestion des services d'eau dans la France urbaine", in Génie Urbain: acteurs, territoires, technologie. Paris, Plan Urbain/ LATTS/ENPC

MANSO DE ALMEIDA, W.J.

1977 - Abastecimento de agua à população urbana : uma avaliação do PLANASA .

Rio de Janeiro, JPEA/INPES, Relatónos de Pesquisa n°37

MARTINS, C. E.

1987 - "Urna estrategia para a politização dos recursos hídricos ", *Aguas e Energía*

Elétrica, n° 12, pp. 48-51

MARTINS, J. P. S. et MONTICELI, J. J.

1993 - A luta pela agua nas bacias dos nos Piracicaba e Capivari. Capivari, EME

MELAMED, C. et NAJAR, A.

1990 - "Considerações para análise da política de saneamento no ciclo do Planasa e a

formulação de novas diretrizes para o setor", *Revista de Administração*

Municipal n° 194, jan. / mars

MELLO, S. R.

1990- "Saneamento no ABC: esgotos não tratados e falta d'agua", *Saneamento*

Ambiental, n°3, mars, pp.40-43

MELO, J. C.

1990 - "A democracia da agua", *Saneamento Ambiental*, n° 1, janvier, pp.52-53

MENENDEZ, A.

1991 - *Access to basic infrastructure by the urban poor*, EDI Policy Seminar Report

n° 28, Washington, Banque Mondiale

MONTENEGRO, M. H. F.

1990a - "Debater é preciso", *Saneamento Ambiental*, n° 1, Janeiro, p.51

1990b - "Os pianos do novo governo", *Saneamento Ambiental*, n°3, p.49

1991 - "A crise do saneamento na cidade em crise", *Jornal da ASSEMAE*, n° 21, p.3

MONTENEGRO, M. H. F. {et al.}

1992 - "Desenvolvimento operacional do serviço municipal de agua e saneamento de

Santo André", texte de la communication présentée au 1 ° *Simposio Italo-*

Brasileiro de Engenharia Sanitaria e Ambiental, Rio, du 29 mars au 3 avril

MOREL A LHUISSJER, A.

1986 - L'alimentation en eau potable des populations urbaines à faible revenu dans les pays en voie de développement. Rapport du Programme Interministériel REXCOOP, Plan Urbain, CERGRENE/ENPC, Noisy-le-Grand

1991 - "De l'économie publique à l'économie des réseaux: l'eau", paper présenté à la Journée scientifique / ' *Économie des Réseaux*, promue par le GDR Réseaux dans le locaux de l'TiDF à Paris, le 13 mai, miméo

MORICONI-EBRARD, F.

1991 - "Les 100 plus grandes villes du monde " , *Economie et Statistique*, n° 245 , juillet-août, pp.7-17

MOURA DE SANTA INES, J.R.

1985 - Les transformations dans les pratiques de l'eau et de l'assainissement des favelados de São Paulo. Thèse de 3ème Cycle , Créteil, Institut d'Urbanisme, Université de Paris XII

NAJAR, A.

1991 - "O padrão público de intervenção no saneamento básico - 1970/84", rapport adressé à la Conférence sur l'Environnement et le Développement Durable organisée par l' O.N.U. à Rio de Janeiro en juin 1992 , Rio de Janeiro , Fond. Oswaldo Cruz/ENSP

NUCCI, N .L. R.

1983 - "Avaliação da demanda urbana de água: aspectos económicos e urbanísticos " , *Revista DAE*, pp. 22-29

1986 (*et al.*) - "Aspectos gerenciais e institucionais em 50 anos de Revista DAE : um novo arranjo para o setor de saneamento", *Revista DAE*, n°147, pp.341-45

OFFNER, J.-M.

1988 - "Déréglementation des services urbains", *Cahiers du Groupe Réseaux*, Noisy - le-Grand, LATTS

1990 - Note de lecture sur l'ouvrage Performances des services publics locaux. Analyse comparée des modes de gestion, in *Les opérateurs de réseaux urbains*,

vol. 1, rapport du GDR 903, Noisy-le-Grand, LATTIS

PACHECO, R. S. (*et al.*)

1992 - "Atores e conflitos em questões ambientais urbanas ", *Espaço & Debates* ,
n°35, pp.46-51

PEDROSO, H.

1992 - "Saneamento: é hora da decisão", *Dirigente Construtor*, n° 3, mars, pp. 8-15

PEGORARO, L. S.

1986 - "Origem e evolução do saneamento básico no Estado de São Paulo ", *Revista DAE*, n° 1, pp.372-78

PEIXOTO, J. B.

1994 - O barulho da água - Os municípios e a gestão dos serviços de saneamento. São Paulo, Água e Vida

PLAN URBAIN

1987 - Services urbains et gestion locale. Paris, La Documentation Française

PMSA (Prefeitura Municipal de Santo André)

1991 - Diagnóstico preliminar ao Plano Diretor de Santo André. Santo André, Depart. de Planejamento Urbano, Prefeitura de Santo André

PRETECEILLE, E.

1977 - "Équipements collectifs et consommation sociale ", *International Journal of Urban and Regional Research* , vol. 1, n° 2, juin

PRUD'HOMME, R.

1992 - On the dangers of decentralization. Créteil, Univ. de Paris Val de Marne / OEIL

PT (Parti des Travailleurs)

1992 - "O modo petista de governar", cahier spécial de *Teoría & Debate*, publication de la Direction régionale du Parti des Travailleurs de São Paulo

RIBEILL, G.

1988 - "Quelques aspects sur la longue durée de l'évolution du profil de l'opérateur de réseau", *Cahiers du Groupe Réseaux*, n° 10

RODRIGUES, L. A.

1986 - "Controle e desenvolvimento operacional: ações da SABESP na Região Metropolitana de São Paulo", *Rev. DAE*, n° 146, pp.271-80

ROSANVALLON, P.

1981 - La crise de l'Etat-providence. Coll. *Points Politique*, Paris, Editions du Seuil
s / d - "L'évolution de la notion de service public" (*miméo.*)

ROTH, G.

1987 - The private provision of public services in developing countries. EDI Series in
Economie Development, World Bank/Oxford University Press

SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo)

1977a - "Obras de saneamento e controle da poluição das águas da região metropolitana -
na de São Paulo: Plano Diretor SANEGRA", supplément spécial de la
Revista DAE, n° 110

1977b - "Recursos hídricos para o abastecimento da região metropolitana de S. Paulo-
Plano Diretor", supplément spécial, *Rev. DAE*, n° 111

1977c - "Plano diretor de desenvolvimento e estudo de viabilidade global", *Revista
DAE*, n° 114, pp.35-56

1982 - "Programa de abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo",
Revista DAE, n° 130, pp.45-60

1992 - "Viva o Tietê", *Revista DAE*, n° 168, pp. IV-IX

SACHS, A.C.

1982 - "O saneamento e o evoluir de suas organizações em São Paulo", *Revista de
Administração de Empresas* 22(1), jan./mars, pp. 35-42

SACHS, C.

1990 - São Paulo : politiques publiques et habitat populaire. Paris, Éditions de la
Maison des Sciences de l'Homme

S ANEPAR (Companhia de Saneamento Básico do Estado do Paraná)

1995 - "Debate", revue *SANARE*, vol. 3 n° 3, février/mars, pp. 6-9

SANTOS, C. N. dos

1989 - "O uso do solo e o municipio", série *Textos de Administragão Municipal* n° 2,
Rio de Janeiro, IBAM, 46 p.

SAVONNET, C.

1984 - "Main-d'oeuvre noire et industrialisation du Brésil (1850-1950)", in La pré-industrialisation du Brésil. Paris, Éditions du CNRS, 1984, pp.99-174

SEMASA (Serviço Municipal de Agua e Saneamento de Santo André)

1990 - *Falta agua, sobra esgoto* , AGUA VIVA n° O (édition commemorative), Santo André, novembre, 35 p.

1991a - *A ameaça aos mananciais*, AGUA VIVA n°1, S. André, juin, 38 p.

1991b - *Quem manda na agua de Santo André ?* , AGUA VIVA n° 2 , Santo André, septembre, 42p.

SEP (Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo)

1978 - Manifestações da relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamento sistemático dos aspectos da intervenção do governo estadual de 1947 a 1977. Estudos e Pesquisas 28, S. Paulo, Secret, de Economia e Planejamento

SMA (Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo)

1995 - Recursos hídricos: histórico, planejamento e gestão. S. Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental, SMA

SILVA, R. T.

1991 - Habitação . infraestrutura urbana e regulação pública : limites da privatização.
thèse de doctorat, São Paulo, FAU/USP

1995 - "Proposta de ordenamento institucional do setor saneamento : elementos para política e regulação pública", São Paulo, INFURB, 24 pages (mimeo.)

SIMÓES, J. A.

1992 - O dilema da participação popular : a etnografia de um caso. São Paulo, ANPOCS /Marco Zero

SNS (Secretaria Nacional de Sanemento)

1990a - Programa de ação imediata em saneamento-PAIS BRASIL. MAS/CEF, Brasília

1990b - Programa de ação em infra-estrutura urbana básica - PROBASE. MAS/CEF,
Brasília

SOUZA, C. M.

1990 - "Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema ?", *Espaço & Debates*,
n° 30, pp.56-60

SPAM (Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana)

1984 - *Recursos Hídricos na Grande São Paulo*, n° spécial de la *Revista SPAM*
(n°12), SNM/EMPLASA, novembre

THIBAUT, J.-L.

1986 - "Services d'eau et d'assainissement: Quelle gestion ? Pour quel coût ? Quelles
obligations le mode de gestion implique-t-il pour la collectivité ? - Panorama
de la jurisprudence", *Les Annales de la Voirie et de l'Environnement*, n° 9

THUY, T. T.

1986 - "L'alternatif en assainissement", *Les Annales de la Recherche Urbaine* , n° 30,
avril, pp.53-63

TONIOLO, W.J.

1986 - "Desenvolvimento institucional do saneamento básico no Estado de São Paulo:
fatores determinantes", *Revista DAE*, pp.357-68

TRIBILLON, M.

1986 - Vocabulaire critique du droit de l'urbanisme. Paris, Éditions de la Villette

VALIRON, F.(ed.)

1984 - Gestion des eaux [principes - moyens - structures], 1^{er} tome , Paris, Presses
de l'École Nationale des Ponts et Chaussées

1985- Gestion des eaux \ alimentation en eau - assainissement], 2^e tome, Paris,
Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées

VARGAS, M. C.

1992 - *Gestion directe VS Gestion déléguée des services d'eau et d'assainissement au
Val de Marne: notes de travail sur une recherche inachevée* , Noisy-le-Grand,
LATTES, mimeo

VIEIRA, J. F.

1989 - "Os empreendimentos imobiliários e o saneamento básico ", *Revista DAE*,
nº 155, abril/mai, pp. 81-90

VIGARELLO, G.

1985 - Le propre et le sale : l'hygiène du corps depuis le moyen âge. Paris , Éditions
du Seuil, collection Points

YASSUDA, E. R.

1989 - "Saneamento e saneamento básico na constituinte paulista", *Revista DAE*,
nº 155, abril/juin, pp.106-12

II - Ouvrages de Référence,

CABES (Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitaria e Ambiental)

1984 - *Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitaria e Ambiental*, nº 10, Rio
de Janeiro, ABES

1990 - *Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitaria e Ambiental -1988*, Nos. 11 à 14,
Rio de Janeiro, ABES

1991 - *Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitaria e Ambiental -1990*, nº 15 , Rio de
Janeiro, ABES

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

1988 - Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) - Brasil e Grandes
Regiões, vol. 12, Rio de Janeiro

1992 - *Sinopse preliminar do Censo demográfico de 1990: população*, miméo

PMD (Prefeitura Municipal de Diadema)

1993 - *Perfil Municipal de Diadema*, Diadema, Departamento de Planejamento/Divisão
de Planejamento Integrado, Prefeitura Municipal de Diadema, miméo

PMSA (Prefeitura Municipal de Santo André)

1990 - Sumario de dados de Santo André 1990. Santo André , Depart, de Informação
para o Planejamento (DIP), Prefeitura Municipal de Santo André

1992a - *Indicadores Económicos*, (recueil de données économiques mensuel publié

par la Mairie de Santo André), n°16, janvier, 56p.

1992b - *Indicadores Económicos*, n°17, février, 56p.

1992c - *Indicadores Económicos*, n°18, mars, 56p.

SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados)

1989 - Perfil municipal do Estado de São Paulo. S. Paulo, Seade

in - Documents Officiels et Législation

1) de la sphère fédérale

- *Constituição da República Federativa do Brasil -1988*, promulguée par l'Assemblée Nationale Constituinte le 5 août 1988 à Brasília;

2) de l'État de Sao Paulo

- *Constituição do Estado de Sao Paulo*., promulguée par l'Assemblée Constituinte do Estado de São Paulo le 5 octobre 1989 à São Paulo;

- Loi n° 118 du 29 juin 1973: création de la CETESB;

- Loi n° 119 du 29 juin 1973: création de la SABESP;

-Loi⁰7663du30décembre 1991: institution du Système Intégré de Gestion des Ressources Hydriques de l'État de São Paulo;

- Loi 7750/92: institution du Système et du Plan d'Assainissement l'Etat de São Paulo;

3) de la sphère municipale

a/ Municipalité de Diadema:

- *Lei Orgânica do Município de Diadema 1990*; Charte Municipale promulguée par la Câmara Municipal Constituinte de Diadema au 5 avril 1990;

- Loi n°493 du 7 octobre 1974: autorisation de la concession à la SABESP des services d'eau et d'égout de la ville par le Conseil Municipal;

- Contrat de concession des services d'eau et d'égout de la Municipalité à la SABESP, signé le 5 mars 1975;

- Projet de Loi n° 595 du 7 octobre 1991: proposition du "Plano Diretor" de Diadema;

b/ Municipalité de Santo André:

- *Lei Orgânica do Município de Santo André 1990*; Charte Municipale promulguée par la Câmara Municipal Constituinte de Santo André au 2 avril 1990
- Loi n° 3300, du 13 novembre 1969: création du SEMASA;
- Projet de loi n°17, du 3 avril 1991: proposition de "Piano Diretor" pour Santo André;
- Projet de Convention entre la SABESP et le SEMASA visant l'installation de gros collecteurs d'égouts à Santo André

iv - Presse

a) Grande presse

- plusieurs articles des journaux quotidiens *Folha de São Paulo*, *Estado de São Paulo*, *Jornal da Tarde*, *Gazeta Mercantil* et *Diário Popular* (1990 à 1995);
- quelques articles de la revue hebdomadaire *VEJA* (idem)

b) Presse locale et régionale

- plusieurs articles des journaux *Diário do Grande ABC*, *Diadema Jornal* (1990 à 1995)

c) Journaux d'Associations

- quelques numéros du *Jornal da ABES* (1992)
- idem *Jornal da AESABESP*;
- plusieurs numéros du *Jornal da ASSEMAE* (1990 à 1992);
- quelques numéros du *Jornal da Associação SABESP* (1992);
- idem *Jornal do SINTAEMA* (1992);

ANNEXES

PRINCIPAUX STOLES

ABES- Association brésilienne d'ingénierie sanitaire et environnementale;

AESBE- Assoc, nationale des entreprises d'assainissement de base des Etats-fédérés;

ASFAMAS - Assoc, nationale des fabricants de matériaux d'assainissement;

ASSEMAE- Association nationale des services municipaux des eaux et des égouts;

BID- Banque interaméricaine de développement;

BIRD- Banque internationale pour la reconstruction et le développement;

BANESPA - Banque de l'État de Sao Paulo;

BNH- Banque nationale de l'habitat;

CAEMO- Compagnie municipale des eaux et des egouts d'Osasco;

CEF- Caisse d'épargne fédérale;

L'ETESB- Compagnie de technologie d'assainissement environnemental;

CONTASE- Conseil Technique et administratif du SEMASA (Santo André);

CRH- Conseil des ressources hydriques de l'Etat de São Paulo;

DAE- Département des eaux et des égouts de S. Paulo (ancienne RAE);

DAEE- Département des eaux et d'énergie électrique de l'État de São Paulo;

EMPLASA- Entreprise métropolitaine de planification de Grande São Paulo;

FAE- Fonds pour l'eau et l'assainissement;

FESB- Autarchie pour la promotion de l'assainis, de base dans l'État de São Paulo;

FGTS- Fonds de garantie pour temps de service;

FINANSA- Programme de financement de l'assainissement;

FIS ANE- Fonds de financement pour l'assainissement;

FSESP- Fondation pour des services spéciaux de santé publique;

FUNDAP- Fondation pour le développement administratif de l'État de São Paulo;

GESP- Gouvernement de l'État de São Paulo;

IBGE- Institut brésilien de géographie et de statistique;

MAS- Ministère de l'action sociale;

PERH- Plan des ressources hydriques de l'État de São Paulo;

PLANASA- Plan national d'assainissement de base;

PMDB- Parti du mouvement démocratique brésilien;

PT- Parti des travailleurs;

RAE- Régie des eaux et des égouts de l'État de São Paulo pour la capitale;

RMSP- Région métropolitaine de São Paulo;

SABESP- Compagnie de l'assainissement de base de l'État de São Paulo;

SAEC- Surintendance des eaux et des égouts de la capitale de São Paulo;

SAM- Système adducteur metropolitain;

SANED - Compagnie d'assainissement de base de Diadema

SANEGRAN- Schéma directeur des ouvrages d'égouts et de contrôle de la pollution des eaux de la Grande São Paulo;

SANESP- Compagnie métropolitaine d'assainissement de l'État de São Paulo;

SANEVALE- Compagnie régionale des eaux et des égouts de la vallée du Ribeira;

SBS- Compagnie d'assainissement de base de la Baixada Santista;

SEADE- Fondation système d'analyse de données de l'État de São Paulo;

SESP - Service spécial de santé publique du Ministère de la Santé

SIGRH- Système intégré de gestion des ressources hydriques de l'État de São Paulo;

SEMASA- Service municipal des eaux et des égouts de Santo André;

SFH- Système financier de l'habitation;

SFS- Système financier de l'assainissement;

SIASP - Système intégré d'assainissement de l'État de São Paulo

SNS- Secrétariat national de l'assainissement;

UPC - Unité standard de capital

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES¹

Afrânio de Paula Sobrinho - Conseiller de la Division de développement et d'expansion de la SANED

Ana Lucia Brasil - Conseiller de la Division d'appui technique à l'opération du Départ. d'Opération de la Région Métropolitaine à la SABESP;

Antonio de Pádua L. Pereira - Président de l'AESBE, directeur général de la Compagnie des eaux et des égouts de Brasilia (CAESB);

Claudio Freiré - Auxiliaire de la Direction d'Opération de la SANED;

Eduardo Riomey Yassuda - Ingénieur Consultant, ex-Secrétaire des Travaux Publics de l'État de São Paulo; membre du Conseil d'Administration et ex -Directeur de Planification de la SABESP;

Ernesto A. Rodrigues - Économiste du Département de Planification économique de la SABESP

Helena Kerr do Amaral - Conseiller à la Fundap;

Heraldo Marcon - Directeur de Planification du SEMASA (pendant l'administration du PT), puis Directeur Administratif de la SANED;

Hugo de Oliveira - Chef du Département de Planification de la SABESP;

Hugo Piffer Lemos - Directeur Général du Service Municipal des Eaux et des Égouts de Piracicaba (SEMAE);

João Batista de Moraes - Chef de la Division d'Opération de la SABESP à Diadema;

João Batista Peixoto - ex-président de la CAEMO, ex-président de l'ASSEMAE, coordinateur du programme de travaux du SEMASA, et puis P.D.G. de la SANED;

João Gilberto Lotufo - Conseiller Technique du DAEE;

João Jerónimo Monticelli - Coordinateur du Consortium Intermunicipal des Bassins des Rivières Piracicaba et Capivari;

¹ Dans cette liste, qui n'est pas tout à fait exhaustive, figurent aussi bien des personnes qui ont répondu formellement à des questionnaires formels (interviews enregistrées) que des gens consultés dans des entretiens informels.

José Machado - Maire de Piracicaba, président du Consortium Intermunicipal des Bassins des Rivières Piracicaba et Capivari;

Leonardo Levy - Chef du Département de Captation de Ressources Financières de la SABESP;

Manoel A. Sanchez Gomes - Directeur Général de la Division Régionale de la SABESP au Vale do Paraiba

Marcos G. Ajzenberg - Conseiller au Dép. de Planification Physique de la SABESP;

Marcos H. F. Montenegro - Direct Général du SEMASA, président de l'ASSEMAE;

Maria C. Guida - Avocat de la Division de Contrats, Conventions et Concessions de la SABESP

Maria Stella G. Gomes - membre du secrétariat national de l'ASSEMAE, responsable du journal de l'association;

Neusa Simões - Conseiller du Dép. de Planification Administrative de la SABESP;

Paulo C. Pinto - Chef de Cabinet du Secrétaire National d'Assainissement;

Regina S. Pacheco - professeur à la Fondation Getúlio Vargas, coordinatrice du Consortium Intermunicipal du Alto Tamanduatei/Billings

Ricardo Amaral - Coordinateur du Service d'Urbanisation des Favelas de la Division de Planification de l'Habitat de Diadema

Rodolfo Costa e Silva - ex-dirigent de la Fondation SESP, consultant auprès de la CETESB et du Secret, de l'Environnement de l'État de São Paulo, membre du CONTASE;

Silvano S. da Costa - Directeur du Département d'Opération et de Production du SEMASA;

Wagner Bossi - Chef du Département de Planification de la Mairie de Diadema

I • Organisation administrative et institutionnelle des services

- 01) Quels sont les rapports institutionnels entre l'opérateur (service municipal ou compagnie concessionnaire) et "l'autorité organisatrice" des services (municipalité ou gouvernement de l'État-fédéré) ? Quelles sont ses attributions techniques et institutionnelles (de fait et de droit) à leur égard?
- 02) Comment sont choisis les membres de la Direction générale (ou de la Direction locale) des services (SEMASA ou SABESP) ? Qui choisit les postes principaux? Pour quelle durée de "mandat"?
- 03) Quels sont les termes du contrat de concession signé par la SABESP avec les municipalités ayant adhéré au PLANASA? Y a-t-il un contrat type rigide ou plutôt une certaine souplesse pour négocier des conditions *ad hoc* avec chaque municipalité concédante ? (GE)
- 04) Pourquoi la municipalité de Santo André n'a pas adhéré au PLANASA ? Quels acteurs s'y sont opposés ? Qu'est-ce que le PLANASA a représenté pour les municipalités qui n'ont pas adhéré à sa politique sectorielle? (GM)
- 05) Quel degré d'autonomie existe entre la Direction centrale de la SABESP et les divisions locales de la compagnie qui agissent sur le terrain dans les municipalités concédantes? (GE)
- 06) Comment se caractérise l'évolution "territoriale" de la SABESP; c'est à dire, le processus d'adhésion des municipalités paulistes au PLANASA? Pourquoi le nombre de municipalités ayant résisté à ce plan dans l'État de São Paulo est-il aussi grand par rapport aux autres États-fédérés ? (GE)
- 07) Quelles sont les perspectives d'évolution du modèle brésilien d'organisation des services d'assainissement de base face à la nouvelle conjoncture institutionnelle du pays et du secteur ?

1 Le questionnaire qui suit constitue une matrice synthétique de quelques interviews semi-directives réalisées au cours de notre recherche sur le terrain avec les personnages mentionnés dans la liste précédente. Les questions effectivement posées à chacun correspondent donc à des variations de celles qui figurent ici, suivant l'institution et la position de différents acteurs impliqués. Elles ont également varié selon le mode de gestion analysé, avec certaines questions spécifiques pour chacun d'entre eux. Celles-ci sont signalées par GM (pour la gestion municipale) et GE (pour la gestion étatique). Dans le cas de la gestion étatique, nous avons élaboré deux questionnaires semi-ouverts: l'un pour les cadres de la direction centrale de la SABESP, et l'autre pour les cadres et les techniciens de la compagnie qui travaillaient sur le terrain à Diadema. Rajoutons que tous les questionnaires étaient accompagnés par une liste de données et d'informations sollicitées à nos interlocuteurs, laquelle figure ici à la fin de ce guide d'entretien.

II - Gestion économique et financière

08) Comment le mode de financement et de tarification des services cherchent à équilibrer les impératifs économiques et les objectifs sociaux de l'assainissement de base ? Quels sont les principes et les outils employés à ce propos ?

09) Quelles sont les caractéristiques fondamentales du dispositif tarifaire actuel (tarification progressive, subventionnement croisé, péréquation, nombre de tranches de consommation, forfait de consommation, rapport eau/égouts, etc.)?

10) Quel est le degré d'autonomie réelle dont dispose la SABESP pour fixer les tarifs de ses services ? Comment était exercé le contrôle fédéral sur le réajustement des tarifs aux temps du PLANASA, et quel est la situation actuelle? (GE)

11) Les modulations des tarifs sont elles fixées de manière rigide par la direction centrale de la SABESP ou, au contraire, les "filiales" locales de la compagnie peuvent les adapter aux particularités des municipalités concédantes où elles agissent? (GE)

12) Comment sont opérés les transferts de recettes tarifaires entre les "filiales" locales ou régionales de la SABESP ? Peuvent-elles éventuellement s'approprier des gains de productivité qu'elles obtiennent par la réduction des coûts de leurs services ? (GE)

13) La SABESP ou/et le SEMAS A pratiquent la sous-traitance de certains travaux ou de services spécifiques? Lesquels et pourquoi.

Iu - Choix techniques et accessibilité sociale

14) La SABESP ou/et le SEMAS A se servent-ils des notions de technologie et de niveaux de services "appropriés" aux différents types de situation physique et sociale retrouvées sur le terrain de la ville ?

15) La SABESP ou/et le SEMAS A possèdent-ils des projets spécifiques destinés à étendre les services d'eau et d'égouts aux couches sociales qui en restent encore exclues? Quels sont (le cas échéant) les principes de tels projets ?

16) Comment la SABESP ou/et le SEMAS A traitent les problèmes relatifs à la pénurie d'eau et sa répartition sociale au sein de la ville? Quel est le niveau de pouvoir réel dont disposent ces organismes à l'égard de la gestion de la ressource de façon plus générale?

IV - L'administration des services : politique et management

17) Quels sont aujourd'hui les principales difficultés et les principaux défis (techniques, politiques, et/ou financiers) de l'assainissement de base dans la commune?

18) Y a-t-il une politique de recherche et développement à l'égard des services au sein de la SABESP ou/et du SEMASA ? Quels sont (le cas échéant) les objectifs et les moyens d'une telle politique?

19) Que dire d'une politique de ressources humaines (idem) ? Les travailleurs de la SABESP ou/et du SEMASA ont-ils une participation quelconque dans les instances de décision de la compagnie ou de l'autarchie (lesquelles et comment) ? Comment s'organisent-ils au niveau syndical ?

20) Quel niveau de participation est assuré aux usagers des services, dans quels domaines (choix techniques et financiers, construction et implantation des réseaux, suivi des travaux, etc.)?

LISTE DE DONNÉES ET D'INFORMATIONS SOLLICITÉES

I - Organisation administrative et institutionnelle

- 1) Historique des services (loi et date de création de l'organisme qui s'en charge);
- 2) Copie du règlement des services ou/et de la législation qui les réglementent;
- 3) Nombre de travailleurs par catégorie et qualification;

II - Organisation économique et financière

4) Situation financière actuelle:

- budget annuel par secteur (eau/égouts)
- dépenses courantes vs. dépenses d'investissement;
- recettes (volume, sources, répartition par secteur);
- niveau d'endettement;
- impayés (montant global et par catégories d'usager);

5) Tarification:

- structure et modulations;

- prix du mètre cube d'eau; mode de rémunération du service d'égouts,
- niveau de recouvrement des coûts par les tarifs;

6) Structure des coûts;

- coût unitaire moyen (par mètre cube d'eau);
- répartition des coûts par secteur et par facteurs de production des services;

lu - Organisation Technique

7) Réseaux

- extension totale par secteur;
- type de réseau d'assainissement (unitaire, séparatif ou pseudo-séparatif);
- nombre et capacité des station de relèvements;
- nombre et capacité des centres de stockage d'eau;
- maintenance et renouvellement (moyens, pratiques et fréquence)

8) Services

- taux de desserte et taux de branchement par secteur;
- volume d'eau produit (transporté/traité), mesuré (par compteur) et facturé;
- niveau de pertes d'eau (physiques et de facturation);
- répartition des sources d'approvisionnement entre ressources souterraines et ressources superficielles;
- volume d'égouts collectés et taux d'épuration;

LISTE DES CARTES ET DES FIGURES

Chapitre I

Figure 1	Châine des principaux impacts de l'urbanisation sur le cycle de l'eau.....	068
Schéma 1	Effets négatifs de l'urbanisation sur la qualité des eaux.....	068

Chapitre II

Figure 1	RMSP: localisation générale et division politico-administrative.....	102
Figure 2	RMSP: principales rivières et corps d'eau de surface.....	104
Figure 3	RMSP : rapports hydrauliques entre le Haut Tietê et les bassins hydro-graphiques voisins.....	106
Figure 4	RMSP: le Grand ABC et les autres sub-régions.....	111

Chapitre III

Schéma 1	Conception générale du Système Financier de l' Assainissement (SFS) après la mise en place du PLANASA.....	151
Schéma 2	Situation attendue pour le FAE dans chaque État-fédéré.....	152

Chapitre IV

Figure 1	"L' organigramme formel " et la position de la SABESP dans le champ institutionnel de l'assainissement de base élargi dans l'État de São Paulo.....	244 258
----------	---	------------

Chapitre V

Figure 1	Santo André : localisation par rapport à la RMSP , au Grand ABC et aux municipalités voisines.....	260
Figure 2	Santo André : hydrographie , aire urbaine et périmètre de protection des captations d'eau.....	270
Figure 3	Santo André: schéma de l'anneau adducteur municipal au début 1992.....	329
Figure 4	Santo André: S.D.A.E./P.D.O. - Conception finale de la sectorisation du réseau d'eau potable.....	369

Chapitre VI

Figure 1	Dradema: localisation par rapport à la RMSP, au Grand ABC et aux municipalités voisines.....	371
Figure 2	Diadema: hydrographie et périmètre de protection des captations d'eau.....	389
Figure 3	Diadema: schéma simplifié du dispositif de stockage d'eau potable.....	501

Chapitre Vu

Figure 1	RMSP: schéma simplifié du système métropolitain de production et d'adduction d'eau potable soulignant l'aire alimentée par le Haut Tietê.....	517
Figure 2	RMSP: schéma simplifié du système intégré de collecte, interception et épuration des eaux usées ("Projet Tietê").....	583
Figure 3	Diadema: conduites principales des réseaux d'égouts et d'assain. pluvial.	

Conclusions Générales

Figure "A"	Schéma général du système hydro-électrique Billings-Cubatão.....	631
------------	--	-----

LISTE DES GRAPHIQUES

Chapitre III

Graphique 1	Brésil: distribution de la population urbaine estimée en décembre 1989.....	145
Graphique 2	Brésil: distribution de la population desservie en eau potable par régions en décembre 1989.....	145
Graphique 3	Brésil: distribution de la population desservie en égouts par régions en décembre 1989.....	145
Graphique 4	Brésil: répartition de la population desservie en eau potable par type d'exploitant en 1988.....	147
Graphique 5	Brésil: répartition de la population desservie en égouts par type d'exploitant en 1988.....	147
Graphique 6	Brésil: distribution des investissements en eau du SFS / PLAN AS A par régions par et type de ville (1968 à 1984).....	157
Graphique 7	Brésil: distribution de la population urbaine par régions en 1985.....	157
Graphique 8	Brésil: distribution des investissements en égouts du SFS / PLANASA par régions (1970 à 1984).....	160
Graphique 9	Brésil: distribution des investissements du BNH en assainissement des eaux pluviales par régions (1973 à 1984).....	160
Graphique 10	Participation de l'État de São Paulo dans les investissements du SFS/PLANASA dans la Région Sudeste en pourcentage (1968 à 1984).....	161

Chapitre V

Graphique 1	Santo André: distribution de la consommation mensuelle d'eau par catégories d'usage en décembre 1991.....	267
Graphique 2	Santo André: distribution de la consommation mensuelle d'eau par abonné suivant la catégorie d'usage en décembre 1991.....	267
Graphique 3	Progressivité des tarifs du SEMASA, suivant les différentes tranches et catégories de consommation non résidentielle en janvier 1992.....	312
Graphique 4	Progressivité des tarifs de la SABESP, suivant les différentes tranches et catégories de consommation non résidentielle en janvier 1992.....	313
Graphique 5	Santo André: participation moyenne (en pourcentage) de différentes catégories d'usager dans la consommation d'eau et dans les recettes tarifaires du SEMASA entre septembre 1991 et février 1992.....	318

Chapitre VI

Graphique 1	Diadema: distribution de la consommation mensuelle d'eau par catégories d'usage en février 1994.....	385
Graphique 2	Santo André: distribution de la consommation mensuelle moyenne d'eau par abonné, suivant la catégorie d'usage en décembre 1991.....	385

LISTE DES TABLEAUX

Chapitre II

Tableau 1	Gestion municipale vs. Gestion Étatique des services d'assainissement de base: comparaison entre São Paulo et Minas Gérais par secteur.....	092
-----------	---	-----

Chapitre III

Tableau 1	Brésil : nombre de réseaux d'assainissement de base par secteur et type d'exploitant en 1988.....	139
Tableau 2	Brésil: population desservie par des réseaux publics d'eau et d'égouts selon le type d'exploitant en décembre 1989.....	140
Tableau 3	Brésil: localités desservies par des réseaux publics d'eau potable selon le type d'exploitant et la zone urbaine en décembre 1989.....	140
Tableau 4	Brésil: localités desservies par des réseaux publics d'égouts selon le type d'exploitant et la zone urbaine en décembre 1989.....	140
Tableau 5	Brésil: distribution des investissements du SFS/PLANASA par secteur en U.P.C. de 1968 à 1984.....	143
Tableau 6	Brésil : taux de desserte en assainissement de base des populations urbaines par secteur et par régions en décembre 1989.....	143
Tableau 7	Brésil: distribution des investissements en eau du SFS / PLANASA par régions et type de ville de 1968à 1984.....	155
Tableau 8	Brésil: distribution des investissements du SFS/PLANASA par secteur selon les sources de financement de 1968 à 1988.....	163

Chapitre V

Tableau 1	Santo André: nombre de branchements et nombre d'abonnés au réseau d'eau potable par catégorie d'usage en février 1992.....	264
Tableau 2	Santo André: nombre de branchements et nombre d'abonnés au réseau d'égouts par catégorie d'usage en février 1992.....	265
Tableau 3	Santo André : consommation mensuelle de l'eau distribuée par le SEMASA et consommation moyenne par abonné suivant les différentes catégories d'usage ou type d'usagers en décembre 1991.....	266
Tableau 4	RMSP: schéma de tarification de la vente d'eau en gros aux municipalités dites autonomes par la SABESP.....	299
Tableau 5	Santo André: barème résumé des tarifs résidentiels des services du SEMASA en <i>Cruzeiros</i> (janvier 1992).....	304
Tableau 6	Santo André: barème résumé des tarifs non-résidentiels des services du SEMASA en <i>Cruzeiros</i> (janvier 1992).....	305

Tableau 7	RMSP: comparaison entre la progressivité absolue des tarifs non-résidentiels des services d'eau du SEMASA et de la SABESP par catégories d'usage (été 1992).....	311
Tableau 8	RMSP: comparaison entre les tarifs d'eau du SEMASA et ceux de la SABESP, suivant quelques paramètres de facturation par catégorie d'usage.....	319
Tableau 9	RMSP: bilan comparatif du rapport tarifaire SEMASA / SABESP , suivant quelques paramètres de facturation par catégorie d'usage (mars 1992).....	319

Chapitre VI

Tableau 1	Diadema: nombre de branchements et nombre d'abonnés au réseau d'eau potable par catégorie d'usage en mars 1992.....	382
Tableau 2	Diadema: nombre de branchements et nombre d'abonnés au réseau d'égouts par catégorie d'usage en mars 1992.....	382
Tableau 3	Diadema: consommation mensuelle de l'eau distribuée par le SABESP et consommation moyenne par abonné , suivant les différentes catégories d'usage ou type d'usagers en février 1994.....	383
Tableau 4	Diadema: liste partielle des contrats de financement de la SABESP concernant les services d'eau et d'égouts de la commune (déc. 1993).....	429
Tableau 5	Diadema: barème des tarifs des services d'eau ou d'égouts de la SABESP concernant les communes concédantes de la RMSP (mars 1992).....	447
Tableau 6	SEMASA: barème des tarifs du service d'eau rapportés à des valeurs mensuelles en <i>cruzeiros</i> (janvier 1992).....	453

Chapitre VII

Tableau 1	RMSP: capacité nominale , production et participation relative des systèmes de production d'eau potable de la SABESP en décembre 1994.....	500
Tableau 2	RMSP: capacité d'épuration et capacité projetée des stations d'épuration d'égouts de la SABESP en mètres cubes par seconde en décembre 1993.....	513

TABLE DES MATIERES

<i>INTRODUCTION</i>	009
PREMIÈRE PARTIE	
<i>L'analyse comparative des modes de gestion de l'eau et de l'assainissement au Brésil: problématique et méthode de recherche</i>	021
Chapitre I - "Assainissement de base": système socio-technique et objet de recherche	023
1 - Les modes de gestion de l'eau et de l'assainissement au Brésil: une problématique,des questions..	024
2 - Services urbains et régulations: quelques considérations théorico- méthodologiques sur les rapports entre notre problématique et son champ de recherche.....	028
2.1 - Quelques problèmes terminologiques et conceptuels.....	028
2.2 - Quels paradigmes explicatifs permettent de mieux comprendre les origines et l'évolution de services urbains?Quels sont leurs principaux problèmes théorico-méthodologiques?	033
2.3 - Cherchant à définir les notions centrales.....	038
2.3.1 - Les services urbains.....	038
2.3.2 - Les formes et les échelles de régulation.....	040
2.3.3 - Les modes et les échelles de gestion.....	047
2.4 - Quelques axes de réflexion.....	057
2.5 - Les prémisses théorico-méthodologiques fondamentales.....	058
2.6 - L'application des prémisses à notre domaine.....	059
3 - L'eau et l'assainissement au Brésil: deux approches, quelques hypothèses.....	071
3.1 - Les deux approches fondamentales.....	071
3.2 - Les lieux et les niveaux d'analyse principaux.....	073
3.3 - Le cadre d'hypothèses.....	075
3.3.1 - La comparaison.....	075
3.3.2 - Les termes de la comparaison.....	076
3.3.3 - Les pôles de la comparaison.....	081
Chapitre II - São Paulo: le terrain de la recherche et ses territorialités	085
1 - La place du terrain.....	085
2 - Territorialités et choix du terrain.....	086
2.1 - L'unité d'analyse et les territoires qui s'y rapportent.....	086
2.2 - Les choix concernant le terrain de recherche: méthodologie et justification.....	090
3 - Le contexte régional des études de cas: approche panoramique.....	100

3.1 - Caractéristiques géographiques socio-économiques et démographiques de la Région métropolitaine de São Paulo.....	101
3.2 - Gros plan sur la région de l'ABC.....	110
4 - Au-delà du terrain: d'autres aspects de la méthode empirique.....	117
DEUXIÈME PARTIE	
<i>Approches historico-sociales des modes de gestion confrontés.....</i>	121
Chapitre III - Le Plan national d'assainissement de base (PLANASA) et la régulation autoritaire des services: approche nationale de la "gestion étatique".....	
1 - L'assainissement de base au Brésil: état de la question dans la bibliographie.....	123
2 - Dissection du PLANASA.....	127
2.1 - Antécédents, structure et conception générale.....	129
2.2 - Le fonctionnement réel du système et ses logiques.....	135
2.2.1 - L'impact et l'extension du PLANASA.....	136
2.2.2 - Viabilité économique-financière et "viabilisation sociale".....	149
2.2.3 - La politisation du Plan.....	176
2.3 - La crise du PLANASA: autopsie d'un mort vivant.....	180
3 - Quelques conclusions sur la notion de gestion étatique.....	189
Chapitre IV - La gestion de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo: perspective régionale de la formation et du développement du secteur.....	
1 - Approche généalogique des services urbains d'eau et d'assainissement dans le contexte de São Paulo: l'émergence, le rôle et les limites de la gestion municipale.....	194
1.1 - Le laissez-faire ou la "pré-histoire" des services.....	195
1.2 - Les bornes-fontaines: les prémices du service public d'eau.....	197
1.3 - Développement industriel dépendant et intervention privée étrangère : la naissance des premiers réseaux d'eau et d'assainissement.....	199
1.4 - L'éclosion d'un service public industriel: assainissement de base, populisme et volontarisme d'État.....	206
1.5 - "Professionnalisation" et modernisation administrative.....	214
1.6 - La centralisation autoritaire: la rupture du PLANASA.....	229
2 - Le processus d'implantation du PLANASA dans l'État de São Paulo et la formation de la SABESP: approche régionale de la "gestion étatique".....	232
2.1 - La résistance au Planasa et le territoire de la gestion étatique à São Paulo.....	232
2.2 - Le profil organisationnel de la SABESP.....	238
3 - Gestion Municipale VS. Gestion Étatique de l'assainissement de base dans l'État de São Paulo : quelques conclusions préliminaires.....	250

TROISIÈME PARTIE

<i>Les études de cas</i>	253
--------------------------------	-----

Chapitre V - Santo André: l'assainissement de base élargi.....255

1 - Panorama de l'organisation du dispositif technico-institutionnel et des conditions générales qui encerclent les services d'assainissement de base à Santo André.....	257
1.1 - Le contexte socio-spatial des services : quelques caractéristiques géophysiques , socio-économiques et démographiques de la municipalité.....	259
1.2 - Etat des lieux des services municipaux d'eau et d'égouts: le dispositif existant au départ et son mode de fonctionnement.....	262
1.3 - Le SEMAS A et ses origines: un regard sur l'organisation chargée des services.....	276
2 - Y a-t-il une politique municipale d'assainissement de base à Santo André ? - la gestion des services pendant le gouvernement du Parti des Travailleurs (1989-1992).....	283
2.1 - Les principaux investissements programmés et effectivement réalisés.....	285
2.2 - Le mode de financement et les changements dans le dispositif tarifaire.....	291
2.3 - Le développement de l'opérateur.....	326
2.4 - Politique municipale d'assainissement et politique urbaine.....	343
3 - Bilan du chapitre: quelques conclusions préliminaires.....	361

Chapitre VI - Diadema: les enjeux socio-politiques de la municipalisation des services 365

1 - Panorama de l'organisation du dispositif technico-institutionnel et des conditions générales qui encerclent les services d'assainissement de base à Diadema.....	368
1.1-Le contexte socio - spatial des services: quelques caractéristiques géophysiques, socio-économiques et démographiques de la municipalité.....	370
1.2-État des lieux des services d'eau et d'égouts à Diadema : la situation actuelle en rétrospective.....	375
1.3 - L'organisation institutionnelle des services à Diadema: origines et perspectives.....	390
1.3.1 - L'organisation institutionnelle des services avant la concession.....	391
1.3.2 - L'organisation institutionnelle des services durant la concession.....	396
1.3.3 - L'org. institution, des services après la rescision du contrat de concession.....	405
2 - Peut-on dire que Diadema a connu une politique d'assainissement de base conséquente durant la concession ? Quels auraient été les rôles alors joués par le pouvoir concédant et par la compagnie concessionnaire ? - Les raisons profondes de la municipalisation.....	422
2.1 - Les investissements effectués par la SABESP durant la concession.....	424
2.2 - Mode de financement et de tarification des services.....	439
2.3 - En quête de la modernisation des services.....	475
2.4 - Politique d'assainissement de base et politique urbaine dans la ville concédante.....	483

3 - Bilan du chapitre: quelques conclusions préliminaires sur la gestion étatique à Diadema.....	492
Chapitre VII - L'intégration des services à l'échelle métropolitaine.....	495
1 - Etat actuel de l'intégration des services dans la région métropolitaine de São Paulo.....	496
1.1 - Les services d'eau à l'échelle métropolitaine.....	496
1.2 - Les services d'égouts à l'échelle métropolitaine.....	506
2 - Les modes de gestion et la perspective municipale de l'intégration des services.....	518
2.1 -L'intégration des services municipaux de distribution au dispositif métropolitain de production et d'adduction d'eau potable.....	519
a) Santo André et l'intégration de l'eau en gestion municipale.....	519
b) Diadema et l'intégration de l'eau en gestion étatique.....	536
c) La fourniture d'eau potable en gros à Diadema après la "municipalisation" du service de distribution: les propositions de contrat.....	545
2.2 - L'intégration des services d'égouts au système métropolitain d'interception, de transport et d'épuration des eaux usées.....	558
a) Remarques sur l'intégration métropolitaine dans le domaine des égouts.....	558
b) Santo André et l'intégration du service de collecte et évacuation des eaux usées en gestion municipale.....	565
c) Diadema et l'intégration du service de collecte et évacuation des eaux usées en gestion étatique.....	579
3 - Quelques conclusions sur les rapports entre les modes de gestion et l'intégration métropolitaine des services municipaux d'assainissement de base.....	593
CONCLUSIONS GÉNÉRALES.....	605
a) La "performance" et les enjeux de chaque mode de gestion sur l'échelle municipale.....	608
b) La "performance" et les enjeux de chaque mode de gestion sur l'échelle métropolitaine.....	626
c) Évaluation à posteriori de l'actualité et de la pertinence de la question centrale.....	628
d) Notre contribution au débat actuel sur la réorganisation socio-institutionnelle de l'assainissement de base au Brésil.....	639
BIBLIOGRAPHIE.....	649
ANNEXES.....	669
Principaux sigies.....	671
Interviewés.....	673
Guide d'entretien.....	675
Liste des cartes et des figures.....	679
Liste des graphiques.....	680
Liste des tableaux.....	681

RÉSUMÉ

L'analyse comparative des deux principaux modes de gestion des services d'eau et d'égouts que l'on retrouve actuellement au Brésil, la "gestion municipale" et la "gestion étatique", tel est l'objet de cette thèse. Il s'agit d'essayer de comprendre le potentiel et les limites, les contraintes et les effets contraignants de chacun de ces modes de gestion sur le management et la régulation des services à partir de l'analyse de leur fonctionnement concret sur le terrain municipal.

Cette analyse se développe à partir de deux études de cas réalisées dans les communes de Santo André et Diadema, situées dans la région métropolitaine de São Paulo. L'insertion de ces deux communes dans un tissu urbain métropolitain implique l'intégration de leurs services dans des dispositifs techniques supra municipaux, l'efficacité et les formes de cette intégration étant variables selon le mode de gestion en question.

Or, la démarche comparative est pratiquement inexplorée dans la littérature scientifique consacrée à la gestion de l'eau et de l'assainissement au Brésil, où prédominent les analyses globalisantes de la politique sectorielle que le gouvernement fédéral a mise en place au début des années 1970. La gestion municipale elle-même, avec ses atouts et ses limites, reste très mal connue des chercheurs qui travaillent sur ce thème. L'approche développée ici constitue donc une voie alternative qui permet d'apporter une contribution originale à la réflexion sur les modèles de régulation et d'organisation institutionnelle du secteur, notamment aux débats sociaux sur la décentralisation et la privatisation dans ce domaine.

MOTS-CLÉS

services d'eau et d'assainissement

régulation

modes de gestion

territoire technique

intégration des réseaux

décentralisation

Grand São Paulo

région de l'ABC

Brésil

ABSTRACT

This dissertation deals with a comparative analysis of the most common management options presently found in Brazil for water and sewerage services: municipal and state management. The potential, the limits, as well as the constraints of each of the two options are described in their daily operation at municipal level, using two case studies in the cities of Santo Andre and Diadema, both located in the Sao Paulo metropolitan region. This approach of water and sewerage services management has never been developed before, because the existent scientific literature about this theme has focused on global analysis of the sector's policy set up by federal government in earlier 1970's. Municipal management itself is still hardly explored by present researchers working in that field. It remains barely unknown among the scientific research about this sector. This thesis may therefore bring an original contribution to the social and scientific debates about the new ways of organizing the institutional and regulatory framework presently discussed in the country.